Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 389

Wijziging van de Wet op de Raad van State, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de rechterlijke organisatie en enkele andere wetten in verband met de scheiding van taken binnen de Raad van State en de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Wet organisatie hoogste bestuursrechtspraak)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 mei 2016

I. ALGEMEEN

Met veel belangstelling hebben wij kennis genomen van de opmerkingen en vragen die door de verschillende fracties zijn gemaakt en gesteld. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat ter wille van de leesbaarheid identieke vragen in enkele gevallen zijn samengenomen of is verwezen naar reeds eerder in deze nota gegeven antwoorden.

1. Aanleiding en uitgangspunten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe zij de passage in de memorie van toelichting moeten duiden dat de regering met het wetsvoorstel een «definitieve en toekomstbestendige vormgeving van de hoogste bestuursrechtspraak» voor ogen staat en hoe deze zinsnede zich verhoudt tot paragraaf 8 van de toelichting, waarin wordt gesteld dat er een «beslissende» stap wordt gezet om het stelsel van de hoogste bestuursrechtspraak te vereenvoudigen.
Alleen al omdat er zeer uiteenlopende opvattingen over de meest wenselijke vormgeving van de hoogste bestuursrechtspraak bestaan, moeten wijzigingen in het stelsel zorgvuldig worden overwogen. De regering acht het van belang zodanige verbeteringen aan te brengen in het stelsel, dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de bestuursrechtspraak niet alleen in juridisch opzicht buiten twijfel blijft staan, maar de eenvoud en doorzichtigheid van het stelsel worden versterkt. De regering acht het van belang dat de hoogwaardige kwaliteit, zowel inhoudelijk als procesmatig, van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) als hoogste algemene bestuursrechter behouden blijft. Tegelijkertijd moeten enkele aspecten in het stelsel worden verbeterd. Het wetsvoorstel bevat daarom ingrijpende wijzigingen wat betreft de organisatiestructuur van de Raad van State (met name de volledige beëindiging van de mogelijkheid van dubbelbenoemingen) en

kst-34389-7
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

zet vergaande stappen door de opheffing van twee gespecialiseerde hoogste bestuursrechters, waarbij een substantieel deel van de rechtsmacht in het bestuursrecht (met name sociale zekerheid en ambtenarenrecht) volledig binnen de kolom van de gewone rechterlijke macht komt (rechtbanken – gerechtshoven – Hoge Raad) en voor het overige de rechtsprekende taak van de ABRvS wordt uitgebreid met CBb-zaken. Aldus ontstaat naar het oordeel van de regering een robuust en toekomstbestendig stelsel, dat in de wandeling ook wel wordt aangeduid als een *twin peaks* model. Hoewel geen enkele wet voor de eeuwigheid is bedoeld, ligt het naar ons oordeel niet in de rede dat dit *twin peaks* model binnen korte termijn weer zouden worden opgevolgd door een geheel ander model. Gelet hierop is in de memorie van toelichting gesproken over een «definitieve en toekomstbestendige vormgeving van de hoogste bestuursrechtspraak», waarvoor nu met dit wetsvoorstel een «beslissende stap» wordt gezet.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom artikel 24 van de Wet op de Raad van State uitsluitend betrekking heeft op beraadslagingen met Ministers en niet tevens op beraadslagingen met leden van de Kamer. Deze bepaling stond al in de oorspronkelijke Wet op de Raad van State uit 1861. De bepaling strekte ertoe de Minister de gelegenheid te geven «om zijn werk te verdedigen» (Kamerstukken II 1860/61, LXXXI, nr. 3). Aangezien heden ten dage niet de regering, maar de Tweede Kamer zelf advies vraagt over initiatiefwetsvoorstellen en de Kamers bovendien de Afdeling advisering van de Raad van State (AARvS) om voorlichting kunnen vragen, stellen wij voor de reikwijdte van artikel 24 van de Wet op de Raad van State te verbreden. De nota van wijziging die tegelijk met deze nota wordt aangeboden, strekt hiertoe.

Met erkentelijkheid nemen wij kennis van de nog eens herhaalde opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat zij zich kunnen vinden in de hoofdlijnen van de voorstellen. Hun vragen zullen wij in de hierna volgende paragrafen beantwoorden.

Wij betreuren het dat de leden van de SP-fractie opmerken zich niet te kunnen vinden in de wijze waarop de regering invulling wil geven aan de hoogste bestuursrechtspraak. Wij hopen dat wij met de antwoorden en nadere toelichting die wij mede in antwoord op de vele vragen van deze leden in deze nota geven, deze leden alsnog voor het voorstel kunnen winnen.

Dit laatste zeggen wij ook in de richting van de leden van de CDA-fractie. Wij hebben immers kennisgenomen van de gemengde gevoelens van deze leden. Wij onderschrijven met deze leden het belang dat zij hechten aan de gevolgen voor de kwaliteit van de rechtspraak en zorgvuldigheid.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of dit wetsvoorstel niet vlees noch vis is, nu het noch een keuze bevat voor een algehele integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechtelijke macht, noch leidt tot een volwaardig en alomvattend administratief hof. Zij vinden het lastig de meerwaarde van dit wetsvoorstel te zien boven de risico's die de reorganisatie met zich meebrengt.
Als gezegd bestaan er zeer uiteenlopende opvattingen over de meest wenselijke vormgeving van de hoogste bestuursrechtspraak en moeten wijzigingen in het stelsel zorgvuldig worden overwogen. Algehele integratie van de bestuursrechtspraak in de bestaande structuur van de gewone rechterlijke macht of enigerlei vorm van een administratief hof, is naar het oordeel van de regering niet aangewezen. Wij menen in dit verband kortheidshalve te mogen verwijzen naar de beschouwingen die

daarover zijn gegeven in de eerdere brieven van 10 december 2014[1] (beantwoording vragen over het eerdere kabinetsstandpunt) en van 11 september 2015[2] (standpuntbepaling naar aanleiding van de over het conceptwetsvoorstel uitgebrachte adviezen). De meerwaarde van het voorstel ligt in de versterking van de eenvoud en doorzichtigheid van het stelsel, door een heldere scheiding van taken binnen de Raad van State en door een op inhoudelijke argumenten gebaseerde herverkaveling van rechtsmacht door toedeling van CRvB-zaken aan de gewone rechterlijke macht en CBb-zaken aan de ABRvS. Anders dan de leden van de D66-fractie lijken te veronderstellen, staat ons een toekomstbestendige vormgeving van de hoogste bestuursrechtspraak voor ogen, zoals wij hiervoor ook in antwoord op de opmerkingen van de leden van de VVD-fractie hebben uiteengezet.

De leden van de ChristenUnie-fractie menen dat met dit wetsvoorstel de grondwettelijke Raad verder wordt ontdaan van taken, zonder dat de Raad van State echt wordt gesplitst. Zij vragen tegen deze achtergrond waarom niet is gekozen voor wijziging van de Grondwet.
Anders dan de leden van de ChristenUnie-fractie veronderstellen, heeft het wetsvoorstel geen gevolgen voor de taken van de grondwettelijke Raad van State. Het wetsvoorstel is verenigbaar met de Grondwet. Voor een wijziging van de Grondwet bestaat dan ook geen enkele aanleiding.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts waarom de regering meent dat de doorlooptijden in de bestuursrechtspraak niet zullen oplopen als gevolg van dit wetsvoorstel.
Het wetsvoorstel leidt ertoe dat voor de CRvB-zaken een extra instantie in het leven wordt geroepen, namelijk cassatie bij de Hoge Raad. Een extra instantie zal per definitie leiden tot extra doorlooptijd in de zaken die het betreft. Over het cassatiepercentage kan vooraf geen zekerheid worden verkregen. In belastingzaken is het ongeveer 25% van de zaken die in hoger beroep door de gerechtshoven worden behandeld, wat wil zeggen ongeveer 4% van de zaken die in eerste aanleg bij de rechtbank worden aangebracht. Om te voorkomen dat bij principiële rechtsvragen zaken langdurig op de plank belanden voordat de Hoge Raad daarover in cassatie uitspraak heeft gedaan, zal via een afzonderlijke wetswijziging in de mogelijkheid worden voorzien dat rechtbanken en gerechtshoven aan de Hoge Raad een prejudiciële vraag kunnen stellen, zoals nu mogelijk is in massaschadezaken en per 1 januari jl. ook geldt voor fiscale zaken. Voorts wordt met het voorgestelde artikel 8:118a, derde lid, Awb voor het beroep in cassatie voor socialezekerheidszaken, ambtenarenzaken en andere zaken die van de CRvB overkomen, sprongcassatie mogelijk.
In de transitiefase rond de nu voorgestelde overgang van de CRvB-zaken naar de vier gerechtshoven en van de CBb-zaken naar de ABRvS zal de doorlooptijd van de hoger beroepszaken tijdelijk kunnen oplopen als gevolg van de organisatorische veranderingen die deze wetswijziging met zich mee zal brengen. Zaken en medewerkers zullen naar een andere werkplek moeten verhuizen, hetgeen in de aanloopfase enige efficiency-verliezen zal kunnen opleveren. Structureel zal naar verwachting voor CRvB-zaken sprake zijn noch van een bekorting van de doorlooptijd noch van een verlenging daarvan op het niveau van de tweede feitelijke instantie. De organisatie en werkwijze bij de gerechtshoven verschillen immers niet noemenswaardig van die bij de CRvB. Dat laatste is wel het geval bij de ABRvS. De doorlooptijden bij de ABRvS zijn beduidend korter dan die bij het CBb. Daarvan kan bij de behandeling van de zaken van het CBb worden geprofiteerd.

[1] Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 220.
[2] Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 273.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de voorgestelde herziening tegemoet komt aan de belangen van inzichtelijkheid en eenheid van de hoogste bestuursrechtspraak en of dit voorstel wel op voldoende draagvlak van de betrokken professionals kan rekenen. Zij missen een fundamentele onderbouwing waarom in dit wetsvoorstel wordt afgeweken van het aanvankelijke, in het regeerakkoord geformuleerde voornemen om de bestuursrechtspraak in hoogste aanleg te concentreren in één instantie.
Dit wetsvoorstel bevordert de inzichtelijkheid en eenheid van de hoogste bestuursrechtspraak in hoge mate, alleen al door het feit dat het aantal hoogste bestuursrechters wordt gehalveerd (thans: ABRvS, Hoge Raad, CRvB en CBb; ingevolge dit wetsvoorstel: ABRvS en Hoge Raad).Wij zijn ons ervan bewust dat met name door de twee op de heffen colleges en door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) kritisch op het wetsvoorstel is gereageerd. Wij hopen dat de beantwoording van deze nota naar aanleiding van het verslag bijdraagt aan beter inzicht in de beweegredenen van dit wetsvoorstel en daarmee twijfels over nut en noodzaak van dit wetsvoorstel kan wegnemen.
Het verheugt ons dat de leden van de GroenLinks-fractie hechten aan een goede uitvoering van het regeerakkoord. Wij kunnen deze leden geruststellen door mee te delen dat het wetsvoorstel met het regeerakkoord in lijn is. Aan de aan het regeerakkoord ten grondslag liggende gedachte dat het uit het oogpunt van rechtseenheid en overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtspraak wenselijk is om te komen tot een concentratie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie, kan op diverse wijzen worden tegemoetgekomen. Als de CRvB en het CBb bij de ABRvS zouden worden ondergebracht of als er een nieuw bestuursrechterlijk college zou worden ingesteld waarin de ABRvS, de CRvB en het CBb zouden samengaan, zouden er per saldo twee hoogste bestuursrechters minder zijn dan thans. Dit wetsvoorstel levert hetzelfde resultaat op. De onderbouwing van het voorstel om CRvB-zaken bij de vier gerechtshoven onder te brengen en CBb-zaken bij de ABRvS, menen wij in de memorie van toelichting te hebben gegeven. Deze berust op inhoudelijke gronden, samenhangend met het karakter dat de betreffende geschillen in overwegende mate bezitten, gecombineerd met de wenselijkheid om de rol van de ABRvS als algemene hoogste bestuursrechter te handhaven.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts hoe de rechtspraak uitvoering zal kunnen geven aan deze reorganisatie, in de wetenschap dat ook uitvoering moet worden gegeven aan de Herziening Gerechtelijke Kaart, het Programma Kwaliteit en Innovatie en aan de kwaliteitsborging van de rechtspraak in het algemeen.
De organisatorische veranderingen als gevolg van de herziening van de gerechtelijke kaart zijn inmiddels afgerond. In de nieuwe gerechtelijke kaart hebben de vier gerechtshoven, naast de behandeling van zaken op de meest voorkomende terreinen, ruimere mogelijkheden om de vereiste specialisatie te organiseren. De nieuwe inrichting biedt daarom bij uitstek een goede basis voor een verantwoorde overheveling van de CRvB-rechtspraak naar de gerechtshoven. De inspanningen van de rechtspraak op het terrein van de kwaliteit van de rechtspraak vormen een doorlopend speerpunt en staan los van veranderingen in de organisatie. De nu voorgestelde stelselwijziging heeft, anders dan de herziening van de gerechtelijke kaart en Kwaliteit en Innovatie (KEI), geen gevolgen voor de elf rechtbanken. Die structuur blijft immers ongewijzigd. Het enige indirecte gevolg voor de rechtbanken is dat zij voor sommige zaken een andere hogerberoepsrechter boven zich krijgen en voor sommige zaken een cassatierechter. Wat KEI betreft verwachten wij geen noemenswaardige effecten van de overgang van de CRvB naar de vier gerechtshoven en van het CBb naar de ABRvS. De digitaliseringstrajecten bij de

CRvB en het CBb sluiten vrijwel naadloos aan op die bij de vier gerechtshoven en de ABRvS. Dit neemt niet weg dat dit wetsvoorstel gepaard gaat met een reorganisatie die de nodige inspanning zal vergen. In zijn advies over het concept van dit wetsvoorstel heeft de Rvdr verzocht om bij aanvaarding van het wetsvoorstel voldoende gelegenheid voor afstemming van deze processen en voldoende tijd voor de implementatie te gunnen. Wij vertrouwen erop dat in goed overleg met de Rvdr en andere bij de invoering betrokken instanties een zorgvuldig en verantwoord implementatietraject kan worden doorlopen. Met het oog daarop stellen wij een voortvarende afhandeling van het nu voorliggende wetsvoorstel op prijs, zodat de bij dit wetsvoorstel betrokken colleges voldoende tijd hebben om de implementatie voor te bereiden in het licht van de door ons beoogde invoeringsdatum van 1 juli 2017.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom niet alle bestuursrechtelijke zaken zijn ondergebracht in de kolom van de reguliere rechtspraak. Zij vragen hoe de rechtseenheid wordt gegarandeerd.
Zoals onder meer uiteengezet in de eerdergenoemde brieven van 10 december 2014 (beantwoording vragen over het eerdere kabinetsstandpunt) en van 11 september 2015 (standpuntbepaling naar aanleiding van de over het conceptwetsvoorstel uitgebrachte adviezen) acht de regering het niet aangewezen om aan de Raad van State zijn rechtsprekende taak te ontnemen. De regering acht het van belang dat de hoogwaardige kwaliteit, zowel inhoudelijk als procesmatig, van de ABRvS als hoogste algemene bestuursrechter behouden blijft. De rechtseenheid in CRvB-zaken zal, net als nu reeds voor belastingzaken geldt, ingevolge dit wetsvoorstel primair worden gegarandeerd door de cassatietaak van de Hoge Raad. De ABRvS bewaakt als algemene hoogste bestuursrechter de rechtseenheid op de overige bestuursrechtelijke terreinen. De rechtseenheid tussen beide hoogste bestuursrechters en tussen het bestuursrecht en het strafrecht en privaatrecht wordt als zodanig reeds bevorderd door het feit dat het aantal hoogste bestuursrechters wordt gehalveerd. Voorts zal de door ons ingestelde Commissie rechtseenheid bestuursrecht naar verwachting voor de zomer voorstellen doen over de verdere vormgeving van rechtseenheidsvoorzieningen op dit vlak.

Tenslotte vragen de leden van de GroenLinks-fractie hoe kan worden voorkomen dat bij invoering van dit wetsvoorstel een groot deel van de geconcentreerde specialistische kennis, kunde en ervaring die bij CRvB en CBb is opgebouwd verloren gaat. Op deze vraag, die door leden van diverse andere fracties op andere plaatsen in het verslag eveneens is gesteld, gaan wij in aan het begin van paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag, die specifiek betrekking heeft op de opheffing van de CRvB en het CBb.

Wij zijn verheugd dat ook de leden van de SGP-fractie het belangrijk vinden dat de kwalitatief hoogstaande en efficiënte rechtspraak door de ABRvS behouden blijft. Deze leden vragen wel welke probleemanalyse aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt. De regering geeft immers aan dat de kwaliteit van de bestuursrechtspraak goed is. De Wet op de Raad van State is in 2010 nog gewijzigd. Zij vragen of het risico niet aanwezig is dat het opheffen van de CRvB en de CBb en het verspreiden van hun taken over meer rechtscolleges eerder tot kwaliteitsverlies dan tot kwaliteitswinst, verlies in snelheid en rechtseenheid zal leiden.
Reden voor het wetsvoorstel is niet een tekortschieten van de inhoudelijke kwaliteit van de hoogste bestuursrechtspraak. Reden is wel dat de eenvoud en doorzichtigheid van het stelsel te wensen overlaat, gecombineerd met de wens om, gelet op het vertrouwen dat burgers moeten kunnen stellen in de bestuursrechtspraak, de scheiding van taken binnen de Raad van State te optimaliseren. Op dat laatste punt acht de regering

de in 2010 doorgevoerde wijziging van de Wet op de Raad van State, die onder meer voorzag in limitering van het aantal dubbelbenoemingen tot maximaal 10, ontoereikend. Een evaluatie van die wetswijziging achten wij niet noodzakelijk om tot die constatering te komen, zo beantwoorden wij de daartoe strekkende vraag van deze leden. Het is niet moeilijk vast te stellen dat ook na de wijziging van de Wet op de Raad van State nog enkele aspecten in het stelsel moeten worden verbeterd. Met name betreft dit de nu voorgestelde volledige beëindiging van de mogelijkheid van dubbelbenoemingen bij de Raad van State. Ook de ABRvS zelf heeft immers in haar advies over het conceptwetsvoorstel gesignaleerd dat de (beperkte) mogelijkheid van dubbelbenoemingen regelmatig onderwerp van discussie vormt. Dit doet afbreuk aan het gezag van de ABRvS.
Er is geen grond voor vrees dat opheffing van de CRvB en het CBb tot kwaliteitsverlies en verlies in snelheid en rechtseenheid zal leiden. De wijze van overgang van rechters en ondersteunend personeel, waarop wij in het begin van paragraaf 3.1 nader ingaan, garandeert behoud van kwaliteit. Zoals hiervoor vermeld in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie, zijn langere doorlooptijden niet te verwachten (voor CBb-zaken eerder het omgekeerde). Wel betekent de invoering van cassatie in CRvB-zaken uiteraard voor sommige van die zaken een verlenging van proceduretijd, maar dat is een logisch en voor dit type zaken aanvaardbaar gevolg van onderbrenging binnen het stelsel van de gewone rechterlijke macht. Dit gevolg zal overigens weer worden gemitigeerd door de voorgenomen openstelling van de mogelijkheid voor rechtbanken en gerechtshoven om zaken meteen ter prejudiciële beslissing voor te leggen aan de Hoge Raad en door de mogelijkheid van sprongcassatie, waarover wij hierboven reeds spraken in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie.

2. Scheiding van taken binnen de Raad van State

Het verheugt ons dat de leden van de VVD-fractie de voorgestelde verdere splitsing van taken van de Raad van State toejuichen. Deze leden vragen of het wetsvoorstel ertoe leidt dat ook de leden van de grondwettelijke Raad van State straks lid van één van beide afdelingen zijn en niet meer van beide afdelingen. Zij vragen voorts of rechters lid kunnen zijn van de grondwettelijke Raad van State en of in dat geval sprake is van een volledige scheiding binnen de Raad van State en gegarandeerd kan worden dat oneigenlijke beïnvloeding over en weer (tussen advies en rechtspraak) niet meer mogelijk is.
Het wetsvoorstel leidt er inderdaad toe dat de leden van de grondwettelijke Raad van State worden benoemd in de AARvS of de ABRvS. De mogelijkheid van benoeming in beide afdelingen vervalt. Leden van de grondwettelijke Raad van State die tevens lid zijn van de ABRvS zijn na inwerkingtreding van het wetsvoorstel per definitie niet tevens lid van de AARvS en dus ook niet betrokken bij de advisering. Omgekeerd geldt hetzelfde; leden van de grondwettelijke Raad van State die tevens lid zijn van de AARvS zijn na inwerkingtreding van het wetsvoorstel per definitie niet tevens lid van de ABRvS en dus ook niet betrokken bij de bestuursrechtspraak.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de praktische uitwerking van de splitsing eruit zal zien, zowel binnenshuis als daarbuiten.
In het wetsvoorstel worden de volgende maatregelen voorgesteld met betrekking tot het scheiden van de adviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State. De eerste maatregel betreft de hiervoor reeds genoemde afschaffing van de mogelijkheid van dubbelbenoemingen. In de tweede plaats wordt expliciet bepaald dat de vice-president en de Raad van State niet treden in de procesrechtelijke behandeling van, de inhoudelijke beoordeling van en de beslissing in een concrete zaak of

in categorieën van zaken die worden behandeld door de ABRvS. In de derde plaats wordt de regeling met betrekking tot het aanbevelingsrecht gewijzigd. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, gaat de aanbeveling ter zake van de benoeming van leden van de grondwettelijke Raad van State uit van de grondwettelijke Raad van State en geschiedt de aanbeveling in overeenstemming met de voorzitter van de ABRvS, voor zover deze leden worden benoemd in de ABRvS. De aanbeveling ter zake van de benoeming van de staatsraden gaat uit van de afdeling waarvan de staatsraad deel zal gaan uitmaken. Dit heeft ook gevolgen voor de regeling met betrekking tot het periodieke overleg met de Tweede Kamer over de vacatures in de Raad van State en de beide afdelingen. Dat overleg vindt plaats met zowel de vice-president als de voorzitter van de ABRvS. In de vierde plaats wordt de regeling met betrekking tot de waarschuwing, het ontslag, de schorsing en het belasten met een andere taak bij ongeschiktheid wegens ziekte gewijzigd. De voorzitter van de ABRvS krijgt een formele rol ten aanzien van de leden van de grondwettelijke Raad van State die tevens zijn benoemd in de ABRvS en krijgt de bevoegdheid om de staatsraden die lid zijn van de ABRvS te waarschuwen. De bevoegdheid om staatsraden te schorsen, te ontslaan of te belasten met een andere taak bij ongeschiktheid wegens ziekte, wordt overgeheveld naar de afdeling van de Raad van State waarvan de betreffende staatsraad deel uitmaakt. In de vijfde plaats wordt bij de begroting van de Raad van State een uitsplitsing gemaakt van de kosten voor wetgevingsadvisering en de kosten voor bestuursrechtspraak.
Ook naar buiten toe zal de scheiding tussen wetgevingsadvisering en bestuursrechtspraak zichtbaar worden gemaakt. Zoals in antwoord op eerdere vragen hierover is opgemerkt, kan in dit kader bijvoorbeeld worden gedacht aan het verduidelijken van de informatie over de Raad van State die via overheidswebsites (zoals www.rijksoverheid.nl) beschikbaar wordt gesteld. Ook is goed denkbaar dat hieraan aandacht wordt besteed in andere communicatie-uitingen vanuit (de afdelingen van) de Raad van State en dat bij de gebouwen van de Raad van State tot uitdrukking wordt gebracht welke afdeling of afdelingen van de Raad daar is of zijn gehuisvest.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het elders onderbrengen van de rechtspraak bij de Raad van State een bedreiging zou vormen voor de betrouwbaarheid, kwaliteit en efficiency, te meer daar er in het wetsvoorstel ook in wordt voorzien om de adviserende en rechtsprekende taken van de Raad van State verder te scheiden.
In de brief van het kabinet van 26 juni 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 200) is reeds aangegeven dat het elders onderbrengen van de rechtsprekende taak van de Raad van State zou leiden tot aanzienlijk hogere maatschappelijke kosten, nu de rechtspraak bij de ABRvS zich kenmerkt door relatief korte doorlooptijden, waarbij de ABRvS als algemene hoogste bestuursrechter vertrouwd is met de behandeling van zeer verschillende soorten zaken. Wij achten het niet gewenst om deze goed functionerende rechtspraak op het spel te zetten door een ingrijpende reorganisatie waarvoor geen reden is. Een reorganisatie waarbij de rechtspraak bij de Raad van State wordt weggehaald en elders ondergebracht, zou niet alleen zeer ingrijpend zijn, maar ook riskant, gelet op de grote uitvoeringsgevolgen op financieel, rechtspositioneel en organisatorisch vlak. De werkwijze bij de ABRvS verschilt immers sterk van die bij de gewone rechterlijke macht, hetgeen met name tot uitdrukking komt in de andere getalsverhouding tussen rechters (lager dan in de gewone rechterlijke macht) en ambtelijke ondersteuning (hoger dan in de gewone rechterlijke macht).

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering is terug gekomen op de in het regeerakkoord opgenomen afspraak de Raad van State te

splitsen in een rechtsprekend deel en een adviserend deel en het rechtsprekende gedeelte samen te voegen met de CRvB en het CBb. Zij vragen om een onderbouwing van de kosten die met een dergelijke splitsing gemoeid zouden zijn en vragen waarom het instellen van een vijfde (bestuursrechtelijk) gerechtshof duurder is. Ook wijzen zij op de mogelijkheid om het CBb en CRvB budgetneutraal onder de rechtspraak te houden en bestuurlijk / organisatorisch onder te brengen bij een van de gerechtshoven, al dan niet als «nevenlocatie». Zij vragen om het verschil in kosten van deze scenario's uiteen te zetten.
Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een onderbouwing van de kosten die gemoeid zouden zijn met een verdergaande splitsing, zoals bepleit in de motie-Taverne c.s.
Zoals in paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag vermeld in het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks is het wetsvoorstel nog steeds in lijn met het regeerakkoord. Ook de leden van SP-fractie kunnen wij op dit punt dus geruststellen. De in het regeerakkoord beoogde splitsing van de Raad van State wordt volledig doorgevoerd door het beëindigen van de mogelijkheid van dubbelbenoemingen en maatregelen op organisatorisch, rechtspositioneel, begrotingstechnisch en communicatief terrein om de adviserende en rechtsprekende taken verder te scheiden. Verder ligt aan het regeerakkoord de gedachte ten grondslag dat het uit het oogpunt van rechtseenheid en overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtspraak wenselijk is om te komen tot een concentratie van de bestuursrechtspraak in hoogste instantie. Zoals vermeld in de eerdergenoemde brief van 26 juni 2014 kan dat zowel binnen als buiten de Raad van State worden gerealiseerd. Zou dit binnen de Raad van State worden gerealiseerd, door de CRvB en het CBb bij de ABRvS onder te brengen, dan zou dit dus leiden tot de opheffing van twee bestuursrechterlijke colleges. Ook ingeval er een nieuw bestuursrechterlijk college zou worden ingesteld, in of buiten de gewone rechtelijke macht, waarin de ABRvS, de CRvB en het CBb zouden worden samengevoegd, zouden er per saldo twee bestuursrechterlijke colleges minder zijn. Met de nu voorliggende plannen wordt datzelfde resultaat bereikt. Op dit punt wordt de ambitie uit het regeerakkoord om te komen tot meer rechtseenheid en overzichtelijkheid in de bestuursrechtspraak dus nog steeds gerealiseerd. Slechts wat betreft de wijze waarop dit resultaat wordt bereikt, is een iets andere keuze gemaakt, omdat de regering deze uit het oogpunt van kwaliteit van de rechtspraak een betere acht.
De kosten die gemoeid zouden zijn indien het rechtsprekende deel van de Raad van State zou worden samengevoegd met het CBb en de CRvB tot één bestuursrechtelijk gerechtshof zijn niet exact te bepalen. Deze kosten hangen mede af van factoren zoals de wijze van huisvesten, de wijze waarop de arbeidsvoorwaarden worden ingevuld en op welke wijze de cassatiemogelijkheden zouden wijzigen. Wel is ingeschat dat – indien zou zijn gekozen voor een fysieke samenvoeging – hetgeen voor de hand ligt bij een samenvoeging tot één gerechtshof, alleen al de huisvesting een forse kostenpost met zich mee zou brengen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde verdergaande splitsing de vruchtbare wisselwerking tussen de twee taken van de Raad van State niet belemmert. Zij menen dat advisering over wetsvoorstellen gebaat is bij inzicht in de effecten van wetgeving in de praktijk.
De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe strikt de scheiding nu wordt doorgevoerd en waarom niet voor de meest strikte scheiding tussen de adviserende en rechtsprekende taak gekozen is, namelijk dat de rechtsprekende taak van de Raad van State door een andere instantie zou worden overgenomen.
De leden van de SGP-fractie vragen of het wetsvoorstel de kwaliteit van de advisering door de Raad van State respectievelijk de bestuursrecht-

spraak aantast, aangezien op dit moment de mogelijkheid bestaat dat advisering en rechtspraak elkaar kunnen versterken. Zij vragen of deze wederzijdse versterking in de praktijk van het werk van de Raad van State tot problemen heeft geleid.
De leden van de CDA-fractie vragen, tot slot, waarom de institutionele vormgeving van de Raad van State die in de Tweede en Eerste Kamer in 2009 en 2010 met algemene stemmen werd aanvaard, nu niet meer zou voldoen en welke zwaarwegende problemen zich hebben voorgedaan na de herstructurering van 2010, die nieuwe wetgeving noodzakelijk zouden maken en die de kosten en alle onrust binnen de betrokken organisatie zouden rechtvaardigen.
Wij delen de opvatting dat advisering over wetsvoorstellen gebaat is bij inzicht in de effecten van wetgeving in de praktijk en dat de hoge kwaliteit van zowel de advisering door de AARvS als de bestuursrechtspraak door de ABRvS geborgd moet blijven. Tegelijkertijd acht het kabinet het, mede in het licht van de op 20 april 2010 door de Eerste Kamer aanvaarde moties-Engels c.s. (Kamerstuk 30 585, I) en Duthler c.s. (Kamerstuk 30 585, J) en mede gelet op het vertrouwen dat burgers moeten kunnen stellen in de rechtspraak bij de Raad van State, van belang aanvullende maatregelen voor te stellen met betrekking tot het scheiden van de adviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State, die eveneens passen in de grondgedachte van de op 22 november 2011 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Taverne c.s. (Kamerstuk 33 000 VII, nr. 54). Het kabinet meent met het onderhavige wetsvoorstel deze beide uitgangspunten te hebben verenigd. Met de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen – zoals de beëindiging van de mogelijkheid van dubbelbenoemingen, de wijzigingen in de benoemingsprocedure en de bepaling dat de vice-president en de Raad van State niet treden in de behandeling van zaken door de ABRvS – wordt enerzijds een striktere scheiding bewerkstelligd tussen de beide taken die binnen de Raad van State worden uitgeoefend, maar blijven anderzijds de voordelen behouden van het «onder een dak» uitoefenen van de beide taken. In dit verband wijst het kabinet bijvoorbeeld op de kennisgroepen die binnen de Raad van State zijn ingesteld om de samenwerking binnen de Raad te borgen. Deze kennisgroepen geven (pre)adviezen aan de beide afdelingen binnen de Raad. Zoals de Raad van State in zijn jaarverslag over 2014 heeft opgemerkt, beslissen de afdelingen uiteraard zelf of en zo ja, in hoeverre zij van de (pre)adviezen gebruik maken. De resultaten van het onderzoek blijven beschikbaar zodat zij intern ook later kunnen worden geraadpleegd. Op deze manier gebruikt de Raad optimaal de aanwezige kennis over onderwerpen die beide taken raken zonder dat er vermenging plaatsvindt van de taken.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel leidt tot verbetering van de kwaliteit van de bestuursrechtspraak en bekorting van doorlooptijden en of er op dit punt al niet het nodige is verbeterd door de herzieningen van het bestuursprocesrecht, de nieuwe zaaksbehandeling en de ontwikkelingen op het gebied van elektronisch procederen.
Met dit wetsvoorstel wordt de rechtseenheid binnen het bestuursrecht bevorderd door twee bestuursrechterlijke colleges op te heffen en in grote trekken verwante rechtsgebieden onder de bevoegdheid van dezelfde hoogste bestuursrechter te brengen. Achtergrond daarvan is de wens om uit het oogpunt van rechtseenheid en overzichtelijkheid van het stelsel van bestuursrechtspraak te komen tot een concentratie van de bestuursrechtspraak, waarbij de hoogwaardige kwaliteit en expertise van de betrokken colleges behouden blijft en waar mogelijk verder wordt versterkt. Met het programma KEI wordt elektronisch procederen bij de rechtspraak ingevoerd en wordt beoogd de doorlooptijden van gerechtelijke procedures met 40% terug te brengen. De herzieningen in het

bestuursprocesrecht en de nieuwe zaaksbehandeling dragen verder bij aan de verbetering van de kwaliteit in het bestuursprocesrecht. Wij menen dat dit wetsvoorstel vanuit het oogpunt van verhoogde inzichtelijkheid en eenvoud van het stelsel daaraan een verdere bijdrage levert.

De leden van de CDA-fractie vragen in te gaan op de resultaten van de meest recente «Europese barometer» van de Europese Commissie, waaruit blijkt dat Nederland het hoogst van alle 28 lidstaten scoort waar het gaat om de onafhankelijkheid van de bestuursrechter. Zij vragen op welke wijze dit is betrokken in de overwegingen om te komen tot een verdere splitsing van de Raad van State en opheffing van de CRvB en het CBb.
In de eerdergenoemde brief van 10 december 2014 is gewezen op de resultaten van de «Europese barometer» (Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 220, blz. 18), waarvan inmiddels een nieuwe editie 2016 is verschenen[3]. De daarin opgenomen cijfers laten zien dat er groot vertrouwen bestaat in de onafhankelijkheid van de bestuursrechtspraak, wat dus ook geldt voor de ABRvS, die immers als hoogste algemene feitelijke bestuursrechter globaal de helft van alle bestuurszaken in hoogste of enige aanleg beoordeelt. Ook dit zien wij als een ondersteuning voor onze opvatting dat er geen reden is voor een ingrijpende en riskante reorganisatie die ertoe zou strekken de rechtsprekende taak aan de Raad van State te ontnemen. Anderzijds moet worden geconstateerd dat met name de (beperkte) mogelijkheid van dubbelbenoemingen regelmatig onderwerp van discussie vormt waar het de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak bij de ABRvS betreft, zoals de ABRvS ook zelf in haar advies over het conceptwetsvoorstel heeft opgemerkt. Dit doet afbreuk aan het gezag van de ABRvS. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een verdergaande scheiding van taken binnen de Raad van State. Het voornemen tot opheffing van de CRvB en het CBb staat los van oordelen over de onafhankelijkheid van de bestuursrechter. Zoals eerder aangegeven, staan de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de rechtspraak van de CRvB en het CBb buiten kijf.

De leden van de D66-fractie vragen of is onderzocht welk percentage van de inwoners van Nederland weet dat de Raad van State zowel wetgevingsadvisering doet als bestuursrechtspraak, dat dit plaatsvindt in gescheiden afdelingen, dat deze afdelingen door slechts tien dubbelbenoemde leden verbonden zijn en welk percentage van het publiek correct kan benoemen welke rol deze dubbelbenoemde leden binnen de Raad van State hebben. Ook vragen zij of is onderzocht of het voldoende is aan de deur nadrukkelijker te benoemen welke afdeling men binnenloopt en of het vertrouwen stijgt zonder dubbelbenoemde leden.
Onderzoek naar deze vragen is door ons niet gedaan en ons evenmin uit andere bronnen bekend, maar zien wij ook niet als noodzakelijk om de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen tot verdere scheiding van taken bij de Raad van State te kunnen doorvoeren.

De leden van de D66-fractie vragen zich af welke gevolgen het beëindigen van de mogelijkheid tot dubbelbenoemingen binnen de Raad van State heeft voor de kwaliteit van de personen die bereid zijn zich beschikbaar te stellen, aangezien het lidmaatschap van de Afdeling advisering veelal een deeltijdfunctie betreft. De leden van de SGP-fractie vragen hoe kan worden voorkomen dat het uitsluiten van dubbelbenoemingen er toe leidt dat in de Afdeling advisering in overwegende mate gebruik moet worden gemaakt van parttime aanstellingen, met de risico's voor de samenhang

[3] Zie voor de nieuwste editie: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf.

van het college en de consistentie van de adviezen en problemen voor de bezetting van het adviesorgaan van dien.
Zoals het kabinet eerder heeft opgemerkt, hanteert de Raad van State als uitgangspunt dat de AARvS met het oog op spreiding van kennis en deskundigheid bij wetgevingsadvisering en met het oog op het draagvlak van de adviezen ten minste twintig leden omvat en acht het kabinet het van belang dat het lidmaatschap van de AARvS de hoofdfunctie van de leden van de AARvS is. Over de vraag in welke mate de leden van de AARvS na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel voltijds of bijna voltijds worden benoemd, heeft inmiddels nader overleg plaatsgevonden met de Raad van State. Het kabinet onderschrijft het oordeel van de Raad van State dat het met het oog op de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de AARvS wenselijk is de capaciteit bij de AARvS uit te breiden met een aantal fte en zo te bewerkstelligen dat een substantieel deel van de leden van die afdeling voltijds of bijna voltijds kan worden benoemd. Een dergelijke uitbreiding biedt de AARvS ook de kans de uitoefening van haar taak te intensiveren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de kosten van de Afdelingen van de Raad van State worden uitgesplitst in de begroting en hoe de budgetverdeling tussen beide Afdelingen in de huidige situatie plaatsheeft.
Met ingang van de begroting voor 2016 is bij de begroting van de Raad van State reeds een uitsplitsing gemaakt van de kosten voor wetgevingsadvisering en de kosten voor bestuursrechtspraak. Voor 2016 bedraagt het totale budget voor de Raad van State € 54.031.000 (Stb. 2016, 19). Uit de toelichting op de begroting blijkt dat het budget voor de AARvS € 6.819.000 bedraagt en het budget voor de ABRvS € 47.212.000 (Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IIB, nr. 2, blz. 5).

3. Opheffing van de CRvB en het CBb

3.1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de kwaliteits- en kennisinfrastructuur gehandhaafd zal worden en hoe de bestaande specialisaties van de CRvB en de CBb worden gewaarborgd.
Ook de leden van de SP-fractie vragen hoe kan worden voorkomen dat de expertise van het CBb en de CRvB verloren gaat en in hoeverre alle deskundige rechters worden behouden bij de reorganisatie.
Voor de CRvB geldt dat de werkzaamheden en taakgebieden worden overgeheveld naar de vier gerechtshoven. Het voornemen van de regering is dat alle medewerkers (dus alle rechters, gerechtsauditeurs en gerechtsambtenaren) van de CRvB naar de gerechtshoven overgaan. Daardoor zullen de aanwezige kennis, specialismen en ervaring in de nieuwe werkomgeving van de gerechtshoven volledig behouden blijven. Daarbij komt dat de organisatie en werkwijze bij de gerechtshoven niet noemenswaardig verschillen van die bij de CRvB.
Wij merken uitdrukkelijk op dat het aantal zaken dat thans door de CRvB wordt behandeld (in 2015 bedroeg het aantal ingekomen zaken 8.700) voldoende substantieel is om ervoor te zorgen dat de daarvoor benodigde specialisaties en deskundigheden in elk der vier gerechtshoven georganiseerd kunnen worden. Ter vergelijking wijzen wij erop dat de instroom in 2015 van het aantal belastingzaken, die eveneens volgens de gewone regels van relatieve competentie over de vier gerechtshoven worden verspreid, 5.180 bedroeg, aanzienlijk minder dus dan het aantal CRvB-zaken. Met de voltooiing van de herziening van de gerechtelijke kaart is voorts verzekerd dat elk der vier gerechtshoven over voldoende schaalgrootte beschikt om de zaken op het terrein van sociale zekerheid

en het ambtenarenrecht te kunnen behandelen met de daarvoor vereiste specialismen.
De huidige kwaliteits- en kennisinfrastructuur van de CRvB blijft in het nieuwe stelsel wettelijk geborgd. De Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) legt bij het gerechtsbestuur uitdrukkelijk de taak om binnen het gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen (art. 23, derde lid, Wet RO). Daarnaast heeft de Rvdr tot taak om ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit (art. 94 Wet RO).
Ook voor het CBb geldt dat kennis, specialismen en ervaring behouden blijven, maar bovendien dat deze thans reeds op verschillende plaatsen in de ABRvS aanwezig is. Wij lichten dit als volgt toe. Al het ondersteunend personeel van het CBb, dus alle gerechtsauditeurs en gerechtsambtenaren, zal naar de ABRvS overgaan. Zoals bekend verschilt de werkwijze bij de ABRvS nogal van die bij het CBb, hetgeen met name tot uitdrukking komt in de andere getalsverhouding tussen rechters (lager dan bij het CBb) en ambtelijke ondersteuning (hoger dan bij het CBb). Dit heeft consequenties voor het aantal rechters dat nodig zal zijn om de CBb-zaken bij de ABRvS te behandelen. Mede gelet op de vereisten waaraan staatsraden bij de ABRvS moeten voldoen, waaronder inzetbaarheid en ervaring op meerdere terreinen, staat de regering derhalve voor ogen dat alle huidige senior-raadsheren in het CBb zullen worden benoemd tot staatsraad in de ABRvS. De benoeming van de overige raadsheren in het CBb zal worden gewijzigd in een benoeming tot raadsheer in een gerechtshof. Dit laatste betekent echter niet dat slechts de expertise van de senior-raadsheren behouden blijft. Voor de overige raadsheren die worden benoemd tot raadsheer in een gerechtshof, is de regering voornemens de mogelijkheid te openen om te worden benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst bij de ABRvS. Niet alleen zullen zij op deze wijze hun op het moment van de transitie nog lopende zaken kunnen voltooien, ook zal, waar dat eventueel nodig is, op deze wijze door de ABRvS de specifieke expertise van deze raadsheren op bepaalde terreinen kunnen worden benut. Wij voegen hier nog aan toe dat de ABRvS ook thans reeds de nodige leden telt die beschikken over ruime kennis en ervaring op het gebied van het economische bestuursrecht en het Europees recht. Dat moet ook wel, want de ABRvS behandelt ook thans reeds zaken die raken aan het economische bestuursrecht, zoals subsidiezaken. Illustratief in dit verband is dat diverse leden van de ABRvS voorheen werkzaam waren als vice-president van het CBb. Anderen waren of zijn hoogleraar met een aanstelling die relevant is voor het werkterrein van het CBb, zoals het Europees economisch recht. Ook zijn er in de ABRvS diverse staatsraden die thans tevens raadsheer-plaatsvervanger zijn in het CBb.
Tenslotte wijzen wij erop dat de ABRvS en het CBb hetzelfde uniforme procesrecht uit de Awb hanteren en dat zij (tezamen met de CRvB) een gemeenschappelijke procesregeling (de Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2014; Stcrt. 2013, 36139) kennen, waaruit blijkt dat tal van processtappen bij de ABRvS op dezelfde wijze verlopen als bij het CBb.

De leden van de SP-fractie achten het van groot belang om het vertrouwen van de burger in de rechtspraak overeind te houden en iedere schijn van partijdigheid of vooringenomenheid te vermijden. Zij vragen of de regering hun mening deelt dat de Raad van State in dat opzicht kwetsbaar is en alleen maar kwetsbaarder wordt nu de Raad van State door dit wetsvoorstel meer rechtsprekende taken krijgt.
Niet alleen achten wij met de leden van de SP-fractie onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak van groot belang, deze vereisten zijn zelfs een absolute voorwaarde voor een goed functionerende democratische rechtsstaat. De rechtspraak bij de ABRvS voldoet volledig aan deze

vereisten. Kwetsbaarheden op dit punt zijn er dus niet, ook niet als de rechtsprekende taak van de ABRvS wordt uitgebreid tot CBb-zaken. Wel moet worden geconstateerd, zoals de ABRvS ook zelf vaststelde in haar advies over het conceptwetsvoorstel, dat met name de (beperkte) mogelijkheid van dubbelbenoemingen ongewenste discussies oproept. Alleen al om te voorkomen dat daardoor het vertrouwen van de burger in de rechtspraak van de ABRvS mogelijkerwijs op de lange termijn zou worden geschaad, wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om te komen tot verdergaande scheiding van taken binnen de Raad van State.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de expertise van de Raad van State verloren zou gaan als alle deskundigen van de rechtsprekende afdeling bij de rechterlijke macht worden ondergebracht. Zij vragen of, en zo ja waarom, de regering van oordeel is dat de rechterlijke macht het werk van de Raad van State niet aan zal kunnen.
Zoals in paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie, achten wij het niet gewenst om de goed functionerende rechtspraak van de ABRvS, die zich kenmerkt door relatief korte doorlooptijden en de behandeling van zeer verschillende soorten zaken, op het spel te zetten door een ingrijpende reorganisatie waarvoor geen reden is. Een reorganisatie waarbij de rechtspraak bij de Raad van State wordt weggehaald en zou worden ondergebracht bij de gewone rechterlijke macht, zou niet alleen zeer ingrijpend zijn, maar ook riskant, gelet op de grote uitvoeringsgevolgen op financieel, rechtspositioneel en organisatorisch vlak. De werkwijze bij de ABRvS verschilt immers sterk van die bij de gewone rechterlijke macht, hetgeen met name tot uitdrukking komt in de andere getalsverhouding tussen rechters (lager dan in de gewone rechterlijke macht) en ambtelijke ondersteuning (hoger dan in de gewone rechterlijke macht). Daarmee is niet gezegd dat de rechterlijke macht het werk van de ABRvS niet aan zou kunnen, maar wel dat het niet verantwoord is om risico's te nemen ter wille van een reorganisatie waarvoor geen reden is.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de raadsheren van het CBb naar de Raad van State overkomen en waarom dit niet gelijk in dit wetsvoorstel wordt geregeld.
Aan het begin van deze paragraaf hebben wij uiteengezet welke voornemens de regering op dit punt heeft. Gelet op de zorgvuldigheid en de procedurestappen die daarvoor moeten worden doorlopen, krijgen deze voornemens hun beslag in een afzonderlijk in te dienen invoeringswetsvoorstel.

Ook vragen zij waarom het argument voor het belang van het behoud van deskundigheid van de Raad van State niet geldt voor het overbrengen van het CBb naar de Raad van State en bij de voorgenomen splitsing van de CRvB naar de gerechtshoven.
Anders dan de leden van de SP-fractie lijken te veronderstellen, moet uiteraard ook bij de ABRvS en bij de gerechtshoven deskundigheid aanwezig zijn voor het behandelen van zaken waarvoor nu de rechtsmacht berust bij het CBb onderscheidenlijk de CRvB. Aan het begin van deze paragraaf hebben wij uiteengezet op welke wijze het behoud en de aanwezigheid van die deskundigheid is verzekerd.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de maatschappelijke kosten zouden stijgen als een andere instantie de zaken behandelt die de Raad van State nu behandelt. De wijze waarop een zaak wordt behandeld (met of zonder zitting) verandert naar hun oordeel niet als de behandeling elders wordt ondergebracht. De leden van de SP-fractie vragen voorts of de ABRVS de zaken die volgens het wetsvoorstel zullen overgaan van het CBb naar de Afdeling bestuursrechtspraak veel sneller zal gaan behan-

delen. Tevens vragen deze leden of de ABRvS de geschillen op minder indringende wijze gaat toetsen, omdat de staatsraden veel minder de dossiers «aanraken» en zich veel minder in de materie en geschillen verdiepen omdat de ondersteuners veel voorbereiden.
De leden van de SP-fractie constateren terecht dat de staatsraden in de ABRvS over meer juridische ondersteuning beschikken dan de raadsheren in het CBb. Dat betekent echter geenszins dat de staatsraden zich minder in de zaken verdiepen. De – goed gekwalificeerde – juristen die de staatsraden ondersteunen, brengen de rechtsvragen en feiten die in een zaak een rol spelen in kaart. Daartoe behoort het doen van literatuur- en jurisprudentieonderzoek. De staatsraden krijgen door deze wijze van voorbereiding een volledig beeld van de zaak en worden zo in staat gesteld daarin een verantwoorde beslissing te nemen. Men zou zelfs kunnen stellen dat zij op deze manier meer gelegenheid hebben zich te concentreren op ingewikkelde rechtsvragen en zaken die echt toe doen. Indringende toetsing en een snelle en effectieve procedure zijn overigens geen tegengestelde grootheden. Zij kunnen heel goed samen gaan. In dit verband kan, bij wijze van voorbeeld, worden gewezen op de uitspraak van de ABRvS van 18 november 2015 over de gaswinning in Groningen (ECLI:NL:RVS:2015:3578). In deze zaak heeft de ABRvS de door de Minister van Economische Zaken genomen instemmingsbesluiten, hoewel de Minister bij die besluiten afwegingsruimte had, naar aanleiding van meer dan 40 beroepschriften indringend getoetst en vernietigd. Die indringende toetsing ging gepaard met snelheid: de besluiten van de Minister waren van 30 januari en 29 juni 2015, de tweedaagse rechtszitting was op 10 en 11 september 2015 en de uitspraak werd gedaan op 18 november 2015.
Een knelpunt dat zich thans voordoet bij de behandeling van zaken bij het CBb zijn de over het algemeen als lang beoordeelde doorlooptijden, mede gelet op de beperkte omvang van dat college. Onderbrenging van de rechtsmacht van het CBb bij de ABRvS brengt schaalvoordelen met zich mee, terwijl de rechtspraak bij de ABRvS zich voorts kenmerkt door relatief korte doorlooptijden. De kwaliteit van de zaaksbehandeling, waaronder het terugdringen van de lengte van procedures, zal daarvan kunnen profiteren. Dat bij de wijze van werken van de ABRvS de doorlooptijden relatief kort kunnen worden gehouden, blijkt ook uit de cijfers. De ABRvS deed in 2015 haar zaken gemiddeld binnen 22 weken na binnenkomst af (de Vreemdelingenkamer gemiddeld in 15 weken, de Ruimtelijke-ordeningskamer in 29 weken en de Algemene kamer in 30 weken).
Ten aanzien van de vraag van de leden van de leden van SP-fractie hoe de deskundigheid en zorgvuldigheid bij de toetsing door de Afdeling bestuursrechtspraak van zaken die in het wetsvoorstel van het CBb naar de Afdeling overgaan kan worden gewaarborgd zonder de specialistische raadsheren van het CBb, wijzen wij er, zoals aan het begin van deze paragraaf reeds aangegeven, op dat het voornemen van de regering is om alle huidige senior-raadsheren (en ook alle gerechtsauditeurs en al het overige personeel van het CBb) over te laten gaan naar de ABRvS en voor de overige raadsheren de mogelijkheid te openen te worden benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst bij de ABRvS.
Ook vragen de leden van de SP-fractie om een reactie op de stelling van de Rvdr dat een door de Raad van State behandelde zaak niet goedkoper is.
De Rvdr stelt niet dat een door de Raad van State behandelde zaak goedkoper of duurder is dan zaken die door de rechtspraak worden behandeld. In zijn position paper van mei 2013 geeft de Rvdr aan wat de budgetten van de Raad van State, de CRvB en het CBb zijn in relatie tot het aantal behandelde zaken in het jaar 2012, maar trekt daar niet de conclusie uit dat één van de drie organen het goedkoopst of het duurst is. Het is overigens terecht dat de Rvdr dergelijke conclusies niet trekt, aangezien zaken die door de Raad van State worden behandeld niet

zonder meer vergelijkbaar zijn met de zaken die door de CRvB en het CBb worden behandeld.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering onderzoek heeft gedaan naar de mogelijkheid van een nieuw, tot de rechterlijke macht behorend gerecht, dat de bestuursrechtspraak in hoogste instantie voor zijn rekening neemt. Zij vragen om een onderbouwing van de kosten van een dergelijk alternatief.
Deze variant is uiteraard overwogen, zoals ook blijkt uit eerdergenoemde brieven van 26 juni 2014, 10 december 2014 en 11 september 2015. Wij verwijzen deze leden ook naar het uitvoerige overzicht van alle scenario's en varianten die destijds zijn beschreven in de discussienota «Keuzen voor de bestuursrechtspraak».[4] Om de redenen die in de genoemde brieven en in de memorie van toelichting zijn genoemd, waarnaar wij kortheidshalve menen te mogen verwijzen, acht de regering het optuigen van een nieuw, tot de rechterlijke macht behorend gerecht dat optreedt als hoogste bestuursrechter, niet wenselijk, nog los van de vraag wat dit dan zou betekenen voor taak van de Hoge Raad als cassatierechter. Zoals hierboven reeds aangeven in antwoord op dezelfde vraag van deze leden en van de leden van de fractie van de ChristenUnie, zijn de kosten die gemoeid zouden zijn met samenvoeging van het rechtsprekende deel van de Raad van State met het CBb en de CRvB tot één bestuursrechtelijk gerechtshof niet exact te bepalen. Deze kosten hangen mede af van factoren zoals de wijze van huisvesten, de wijze waarop de arbeidsvoorwaarden worden ingevuld en op welke wijze de cassatiemogelijkheden zouden wijzigen.

De leden van de D66-fractie vragen zich af waaruit blijkt dat de overzichtelijkheid van het stelsel in het geding is. Ook vragen zij hoe het voorstel bijdraagt aan de overzichtelijkheid, aangezien de hoogste bestuursrechtspraak nog steeds over meerdere organen verspreid blijft.
Het stelsel van hoogste bestuursrechtspraak, waarbij vier colleges op hun terrein als hoogste bestuursrechter fungeren (ABRvS, HR, CRvB en CBb) wordt in het algemeen als weinig overzichtelijk gezien. Ook vergeleken met andere landen is een aantal van vier hoogste bestuursrechters hoog. Hierover zijn geen enquêtes gehouden onder rechtzoekenden of beoefenaars van juridische beroepen, zo antwoorden wij op de daartoe strekkende vraag van de leden van de D66-fractie. Louter ter illustratie van gangbare opvattingen op dit punt menen wij deze leden echter wel te mogen verwijzen naar beschouwingen van D66-woordvoerder Engels tijdens het debat op 11 maart 2014 in de Eerste Kamer over de staat van de rechtsstaat waarin hij reflecteerde op de voornemens uit het regeerakkoord.[5] De genoemde senator betitelde het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming als «zeer verbrokkeld», hetgeen naar zijn oordeel leidt tot «niet te veronachtzamen risico's in termen van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en vooral rechtseenheid». Hoewel in zijn ogen volledige onderbrenging van de bestuursrechtspraak bij de gewone rechterlijke macht de voorkeur had, merkte hij op dat de voorstellen van het kabinet «ongetwijfeld de overzichtelijkheid (zullen) vergroten en de systematiek vereenvoudigen». Een halvering van het aantal hoogste bestuursrechters draagt in onze ogen inderdaad stellig bij aan overzichtelijkheid van het stelsel. Daaraan doet niet af dat er twee hoogste bestuursrechters blijven, de Hoge Raad en de ABRvS. Voor het bewaken van de rechtseenheid tussen de rechtspraak van beide colleges worden voorstellen ontwikkeld door de door ons ingestelde Commissie rechtseenheid bestuursrecht.

---

4 Toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van Justitie van 18 mei 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 26 352, nr. 47).
5 Handelingen I 2013/14, nr. 22, item 5, blz. 8.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering meent dat de kwaliteit van de rechtspraak niet zal afnemen als de specialisatie van de CRvB en de CBB niet apart is georganiseerd.
Wij menen dat de bestaande specialisatie en bestaande hoogwaardige kwaliteitsinfrastructuur van CRvB en CBb niet verloren mogen gaan, maar vinden dat de hoge standaard van kwaliteit ook adequaat geborgd kan worden bij de ABRvS als het gaat om de rechtsmacht van het CBb en de vier gerechtshoven waar het de rechtsmacht van de CRvB betreft. Wij mogen deze leden in dit verband kortheidshalve verwijzen naar de beantwoording aan het begin van deze paragraaf van de daartoe strekkende vragen van de leden van de fracties van de VVD en de SP.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen om een reactie op de publicatie van de rechters in de Centrale Raad van Beroep onder de titel «Houd rechtspraak Centrale Raad van Beroep bij elkaar», in de Volkskrant van 26 februari 2016.
Wij hebben kennisgenomen van deze opinie die vier rechters van de CRvB namens de 49 rechters van dat college hebben gepubliceerd naar aanleiding van het ingediende wetsvoorstel. Vanzelfsprekend heeft deze publicatie ons aanleiding gegeven opnieuw de merites van de voorgenomen overheveling van CRvB-zaken naar de vier gerechtshoven te overwegen. Terecht merken de rechters in hun opinie immers op dat het in een rechtsstaat ongebruikelijk is dat rechters zich publiekelijk uitspreken over voorgestelde wetgeving. Alleen al om die reden willen wij hier graag wat dieper en uitvoeriger ingaan op de geuite kritiek. De kern van de kritiek is, als wij het goed zien, de vrees dat specialismen bij de CRvB-rechters op het gebied van sociale zekerheid en ambtenarenrecht zullen verwateren door onderbrenging van de rechtsmacht bij de vier gerechtshoven en dat uiteenlopende rechtspraak tussen de vier gerechtshoven over de sociale zekerheidswetgeving in cassatie door de Hoge Raad niet zou kunnen worden gerepareerd, omdat bestuursorganen op grond van die wetgeving veel vrijheid hebben en er in cassatie alleen maar over onjuiste wetsuitleg kan worden geklaagd.
Ook als wij het wetsvoorstel nog eens tegen het licht houden van deze beschouwingen, is onze conclusie nog steeds dat met het wetsvoorstel een alleszins verantwoorde en logische keuze wordt gemaakt, die volledig aansluit op het (grondwettelijk) stelsel van de rechtspraak binnen de gewone rechterlijke macht, waarin het beroep en hoger beroep volgens de hoofdregels van de relatieve competentie is toebedeeld aan elf rechtbanken respectievelijk vier gerechtshoven en het primair aan de Hoge Raad is om in juridisch opzicht de rechtseenheid te borgen, zoals thans niet alleen het geval is in het privaatrecht en het strafrecht, maar ook in het fiscale bestuursrecht. Wij willen dat als volgt nader toelichten, waarmee wij mede beogen mogelijke misverstanden aangaande de reikwijdte van de cassatiefunctie van de Hoge Raad weg te nemen.
Voor de vrees dat sprake zal zijn van «verwatering» van specialismen, is naar ons oordeel onvoldoende grond. Aan het begin van deze paragraaf en ook elders hebben wij er al onder verwijzing naar de instroomcijfers bij de CRvB en de belastingkamers van de gerechtshoven op gewezen dat het aantal CRvB-zaken voldoende substantieel is om zonder afbreuk te doen aan deskundigheden en specialismen de gewone regels van relatieve competentie te volgen, dat wil zeggen de vier gerechtshoven bevoegd te maken. Als gezegd beschikken de vier gerechtshoven na voltooiing van de herziening van de gerechtelijke kaart over voldoende schaalgrootte om de zaken op het terrein van sociale zekerheid en het ambtenarenrecht te kunnen behandelen met de daarvoor vereiste specialismen.
Daarnaast zijn er wettelijke waarborgen die verzekeren dat rechtseenheid en uniforme rechtstoepassing binnen een stelsel van gelijkelijk bevoegde rechterlijke organen binnen de rechterlijke macht, i.c. de gerechtshoven, de nodig aandacht krijgen. Wij wezen er aan het begin van deze paragraaf

reeds op dat de Wet RO aan elk der gerechtsbesturen uitdrukkelijk de taak opdraagt om binnen het gerecht de juridische kwaliteit en de uniforme rechtstoepassing te bevorderen (art. 23, derde lid, Wet RO). Daarnaast heeft de Rvdr tot taak om ondersteuning te bieden aan activiteiten van de gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit (art. 94 Wet RO).

Gelet op het voorgaande is de typering van de betrokken rechters als een oogarts die voortaan ook hart- en vaatziekten gaan behandelen, een karikatuur van de werkelijkheid, zo beantwoorden de daartoe strekkende vraag van deze leden.

Uit hetgeen in de opinie naar voren is gebracht over de cassatietaak van de Hoge Raad, leiden wij af dat bij de rechters van de CRvB twijfel bestaat of cassatie een passend rechtsmiddel is om in de zaken die thans tot het domein van de CRvB-zaken behoren, rechtseenheid te bewerkstelligen, met name omdat alleen «onjuiste wetsuitleg», maar niet de feiten in een cassatieprocedure aan de orde kunnen komen en dus de vervlechting tussen recht en feiten in het bestuursrecht aan het bereiken van rechtseenheid via cassatieberoep in de weg zou staan.

Wij merken op dat vervlechting van recht en feiten op zichzelf geen bijzonderheid is van het bestuursrecht. Zij komt op alle rechtsgebieden voor. Niet alleen in die onderdelen van het bestuursrecht waar de Hoge Raad nu al cassatierechter is (het belastingrecht), maar ook in het privaatrecht en het strafrecht hangt de toepassing van het recht vaak in belangrijke mate af van de bijzonderheden van het geval. Op die rechtsgebieden vormt dit echter geen reden om voor een appelrechter als hoogste rechter te pleiten. In de negentiende eeuw is daarover nog wel serieuze discussie gevoerd. Maar na de in 1963 in werking getreden wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie waarbij de cassatiegronden werden uitgebreid (Kamerstukken 2079; Stb. 1963, 272), kan men wel zeggen dat die discussie over het bestaansrecht van het cassatieberoep praktisch is verstomd.[6]

Als cassatierechter krijgen alle kamers van de Hoge Raad dan ook met grote regelmaat te maken met oordelen van de feitenrechter waarin recht en feiten verweven zijn. Ook dergelijke gemengde oordelen worden door de Hoge Raad getoetst, zij het in beperkte mate. De Hoge Raad bepaalt de intensiteit van de toetsing in cassatie in zulke gevallen in het licht van zijn taak om de rechtseenheid en de rechtsontwikkeling te bevorderen. Aspecten die ook in andere zaken van belang kunnen zijn, dus aspecten met een zeker abstractieniveau, betrekt hij wel in zijn toets, in tegenstelling tot aspecten die specifiek zijn voor de berechte casus. Dit werkt aldus uit dat de Hoge Raad bij gemengde oordelen onderzoekt of de juridische component van het bestreden oordeel blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting (schending van het recht). Voor het overige is het gemengde oordeel feitelijk. In zoverre kan de Hoge Raad de juistheid daarvan niet onderzoeken en kan hij slechts de deugdelijkheid van de motivering ervan beoordelen.

De intensiteit waarmee de Hoge Raad de juridische component in gemengde oordelen toetst, kan variëren. Van belang is uiteindelijk in hoeverre de Hoge Raad toetsing door hem als cassatierechter wenselijk vindt. Zo kan de frequentie waarmee een kwestie zich voordoet, en daarmee de mate waarin behoefte bestaat aan een uniforme rechtspraak, van invloed zijn op de toetsing door de Hoge Raad. De omstandigheid dat een kwestie zich in een groot aantal gevallen voordoet en daarin aanleiding geeft tot discussie, kan ertoe leiden dat de Hoge Raad bij gemengde oordelen een groter gedeelte van het mengsel als juridische component van de beslissing beschouwt, en daarover dus zelf oordeelt (zie bijv. HR 24 april 1992, NJ 1993/643). Ook neemt de Hoge Raad bij

---

[6] Zie hierover nader: M.W.C. Feteris, Beroep in cassatie in belastingzaken, Deventer: Kluwer 2014, blz. 50–51.

gemengde oordelen die aanleiding kunnen geven tot geschil ook regelmatig de ruimte om, ter concretisering van een algemeen geformuleerde wettelijke norm, harde zogenoemde subnormen te formuleren of minder harde vuistregels. Voor een bepaald, vaker voorkomend gevaltype wordt daarmee de juridische component in het gemengd juridisch-feitelijke oordeel groter en de mogelijkheden tot toetsing door de Hoge Raad nemen daarmee toe. Ook komt het met regelmaat voor, in gevallen waarin de Hoge Raad geen aanleiding ziet om een subregel of vuistregel te formuleren, dat hij wel een opsomming geeft van gezichtspunten die de feitenrechter in zijn beschouwingen moet betrekken bij de toepassing van een algemeen geformuleerd wettelijk begrip. Langs die weg kan de cassatierechter toch een zekere sturing geven aan de toepassing van een dergelijk begrip door de feitenrechter.[7]

In het bestuursrecht is regelmatig sprake van toepassing van beleidsregels. Ook daarbij hoeven de beperkingen van het cassatieberoep niet als storend te worden ervaren. De ervaringen in het belastingrecht, waarin (ook) veel beleidsregels bestaan, illustreren dat. De Hoge Raad vat zijn taak om rechterlijke oordelen te toetsen op schending van het recht ruim op, en begrijpt onder een dergelijke schending onder bepaalde voorwaarden ook de schending van beleidsregels (HR 11 oktober 1985, NJ 1986/322 en HR 28 maart 1990, BNB 1990/194). Dit betekent dat de Hoge Raad (ook) kan casseren indien de feitenrechter een dergelijke beleidsregel onjuist heeft uitgelegd of verkeerd heeft toegepast.

Overigens kan erop worden gewezen dat de burgerlijke rechter als «restrechter» in de loop der jaren een belangrijke rol heeft vervuld bij de ontwikkeling van het bestuursrecht. Dat geldt in het bijzonder voor de burgerlijke kamer van de Hoge Raad als cassatierechter. De aan cassatierechtspraak inherente begrenzingen (geen herbeoordeling van de feiten) lijken daaraan niet in de weg te hebben gestaan. Hetzelfde geldt voor de cassatierechtspraak in belastingzaken, die nu al meer dan 100 jaar aan de Hoge Raad is opgedragen.

Evenmin mag uit het oog worden verloren dat in ongeveer 10% van de CRvB-zaken op het gebied van sociale zekerheid de Hoge Raad nu reeds cassatierechter is.[8] De regering zijn geen problemen of kritiek bekend in verband met het functioneren van de cassatierechtspraak in dezen.

Wat de doorlooptijden betreft, waarop de leden van de GroenLinks-fractie een reactie vragen, is, zoals wij eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag al hebben opgemerkt, natuurlijk een gegeven dat een procedure tot in drie instanties (beroep, hoger beroep en cassatieberoep) in het algemeen langer zal duren dan een procedure in de huidige situatie tot in twee instanties (beroep en hoger beroep). Daarbij moet wel worden opgemerkt dat slechts in een beperkt deel van de gevallen tot in hoogste instantie (volgens het wetsvoorstel: tot in drie instanties) wordt doorgeprocedeerd. In het belastingrecht gaat het, gemeten over de laatste jaren, om ongeveer 25% van de zaken waarover in hoger beroep door een gerechtshof uitspraak is gedaan, wat wil zeggen ongeveer 4% van de zaken die in eerste aanleg bij de rechtbanken zijn aangebracht. Verder zijn de gemiddelde doorlooptijden bij de Hoge Raad aanmerkelijk korter dan bij de CRvB. In de derde plaats moet worden opgemerkt dat «kansloze» zaken die de Hoge Raad kan afdoen met toepassing van artikel 80a van de Wet RO een korte doorlooptijd plegen te hebben, in het algemeen slechts enkele maanden.

Voor zaken waarin rechtsvragen aan de orde zijn die in een groot aantal zaken spelen, kan de totale doorlooptijd tot en met de hoogste instantie voorts aanzienlijk worden verkort indien de feitenrechter (rechtbank of hof) een dergelijke vraag via een prejudiciële procedure voorlegt aan de

[7] Zie hierover nader: M.W.C. Feteris, a.w., blz. 101–110.

[8] Zie hierover nader blz. 30 van de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel (artikelsgewijze toelichting op artikel VII).

Hoge Raad. Zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel zal deze mogelijkheid ook worden opengesteld in zaken waarin de CRvB tot nu toe de hoogste rechter is. De Hoge Raad streeft ernaar prejudiciële vragen binnen zes maanden te beantwoorden. Indien een rechtbank, voordat zij uitspraak doet, een dergelijke vraag ter beantwoording voorlegt aan de Hoge Raad, is daardoor de opvatting van de hoogste rechter – ook voor de vele andere zaken waarin die vraag speelt – aanmerkelijk sneller bekend dan in het huidige stelsel voor de sociale zekerheid en ambtenarenzaken, bestaande uit beroep bij de rechtbank gevolgd door hoger beroep bij de CRvB. Ten slotte wijzen nog op de in het wetsvoorstel (voorgesteld artikel 118a, derde lid, Awb) opgenomen mogelijkheid van sprongcassatie, waarmee eveneens aanzienlijke versnellingen in de procedure kunnen worden bereikt.

De leden van de SGP-fractie vragen of het voor de overzichtelijkheid van het stelsel niet beter is om de taken van de andere bestuursrechters (CRvB en CBb) volledig bij de Raad van State onder te brengen.
Onderbrenging van niet alleen de CBb-zaken maar ook de CRvB-zaken bij de ABRvS zou het aantal hoogste bestuursrechters niet kleiner maken dan in het wetsvoorstel het geval is (voor het belastingrecht is de Hoge Raad immers de hoogste bestuursrechter). De regering heeft er op inhoudelijke gronden, ontleend aan het overwegende karakter van de zaken, voor gekozen om voor stellen CRvB-zaken onder te brengen bij de gerechtshoven en CBb-zaken bij de ABRvS. Zoals uiteengezet in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting is hierbij het onderscheid gevolgd dat ook reeds geldt voor de rechterlijke bevoegdheid in schadezaken. Globaal genomen betekent de gevolgde aanpak dat het merendeel van tweepartijengeschillen in hogere beroep wordt ondergebracht bij de gerechtshoven en merendeels van meerpartijengeschillen bij de ABRvS. Ook de ABRvS en de Hoge Raad hebben er in hun adviezen op gewezen dat dit een logisch onderscheid is.

3.2. Rechtsmacht CRvB-zaken

De leden van de VVD-fractie vragen naar de planning met betrekking tot het onderzoek naar de mogelijkheid van het stellen van een prejudiciële vraag aan de Hoge Raad in zaken die met het onderhavige wetsvoorstel onder de rechtsmacht van de Hoge Raad worden gebracht.
De regering is voornemens om de mogelijkheid voor rechtbanken en gerechtshoven om prejudiciële vragen aan de Hoge Raad voor te leggen in de zaken die nu in hoger beroep tot de bevoegdheid van de CRvB behoren en volgens het wetsvoorstel worden overgeheveld naar de gerechtshoven, te regelen via het invoeringswetsvoorstel waarin tevens de noodzakelijke rechtspositionele voorzieningen worden opgenomen en dat nog dit jaar bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Een dergelijke regeling moet uiteraard in samenspraak met de Hoge Raad te worden opgesteld en voor advies worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er geen dwingende redenen zijn om het socialezekerheidsrecht en het ambtenarenrecht anders te behandelen dan het belastingrecht en waarom dit argument niet geldt voor de andere bestuursrechtelijke zaken, dus die van het CBb en de ABRvS. Zij vragen of de regering geen risico's ziet voor de kwaliteit, de specialisatie en de rechtseenheid als het gaat om het verdelen van de rechtsmacht van de CRvB over de gerechtshoven.
Zaken op het terrein van het socialezekerheidsrecht en het ambtenarenrecht vertonen in het algemeen naar aard en inhoud meer verwantschap met fiscale geschillen dan geschillen die behoren tot het domein van het CBb en de ABRvS (het zgn. «ordenende» bestuursrecht). Vanzelfsprekend

zijn er altijd zaken waarin dit onderscheid niet of niet volledig opgaat, maar dat is inherent aan elk onderscheid. Voor het maken van een onderscheid als zodanig zijn goede redenen. Hoewel er altijd uitzonderingen en grensgevallen zijn, kenmerkt het terrein waarop CRvB-zaken betrekking hebben (dat in grote trekken omvat het socialezekerheidsrecht en het recht inzake studiefinanciering en het ambtenarenrecht) zich doordat er in de regel sprake is van tweepartijenverhoudingen, waarbij de besluiten doorgaans zijn gericht tot één bepaalde burger (de geadresseerde), die dan ook slechts gevolgen hebben voor deze geadresseerde. De overige terreinen, dus die van de ABRvS en het CBb, betreffen vaak besluiten die vaak niet alleen de belangen van de aanvrager van een besluit, maar ook die van derden raken en waarin vaak sprake is van meerpartijengeschillen.

De leden van de SP-fractie vragen verder of de regering geen risico's ziet voor de kwaliteit, de specialisatie en de rechtseenheid als het gaat om het verdelen van de rechtsmacht van de CRvB over de gerechtshoven. Deze leden vragen om een reactie op de publicatie in de Volkskrant van 26 februari 2016. Zij vragen voor welk probleem het verdelen van de rechtsmacht van de CRvB de oplossing is.
Voor een antwoord op de vragen van deze leden over de kwaliteit, specialiteit en rechtseenheid waar het de overheveling van rechtsmacht van de CRvB naar de vier gerechtshoven betreft en op een reactie op de publicatie in de Volkskrant van 26 februari 2016, mogen wij deze leden verwijzen naar de beschouwingen die wij aan het begin van paragraaf 3.1 en elders in die paragraaf hebben gegeven, mede in reactie op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks op de genoemde publicatie.

De leden van de SP-fractie vragen om een reactie op de zorgen die de Landelijke Cliënten Raad (LCR) heeft geuit per brief van 1 maart 2016, die er in de kern op neer komt dat gevreesd wordt dat de expertise die binnen de CRvB is opgebouwd verloren gaat als het hoger beroep op het terrein van de sociale zekerheid over vier gerechtshoven wordt verdeeld. Ook verzoeken deze leden puntsgewijs in te gaan op de vragen die de LCR heeft opgeworpen.
Op de vrees voor het verloren gaan van expertise zijn wij als gezegd ingegaan in paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag. Naar aanleiding van de vragen van de LCR merken wij in aanvulling daarop nog het volgende op. De LCR vraagt of wij het noodzakelijk vinden dat de rechtspraak op het terrein van de sociale zekerheid wordt uitgevoerd door gespecialiseerde rechters en of wij de zorg delen dat de kwaliteit van de rechtspraak op het terrein van de sociale zekerheid onder druk komt te staan als het hoger beroep wordt verspreid over vier gerechtshoven. Wij menen – zoals gezegd – dat benodigde specialismen adequaat binnen de vier gerechtshoven georganiseerd kunnen worden en vrezen dan ook niet dat daardoor de kwaliteit van de rechtspraak op het terrein van de sociale zekerheid onder druk komt te staan. De LCR vraagt voorts op welke wijze de kwaliteits- en kennisinfrastructuur wordt vormgegeven als de rechtspraak op het terrein van de sociale zekerheid over vier gerechtshoven wordt verdeeld. Het voornemen van de regering is dat alle medewerkers van de CRvB (dus alle rechters, gerechtsauditeurs en gerechtsambtenaren) naar de gerechtshoven zullen overgaan, waardoor alleen al daardoor de aanwezige kennis, specialismen en ervaring in de nieuwe werkomgeving van de gerechtshoven volledig behouden blijven.
In zijn algemeenheid hanteert de rechtspraak, en dus ook de gerechtshoven, diverse methoden om de vakinhoudelijke kennis en specialisatie bij te houden en te bevorderen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het samenstellen van specialistische teams en gespecialiseerde kamers, het houden van – bijvoorbeeld in het Belastingrecht – (landelijke) specialis-

tische zittingen, het voeren van vakinhoudelijk overleg en het volgen van (verdiepende) opleidingen. Ook zijn op enkele terreinen gespecialiseerde kenniscentra ingericht.

De leden van de CDA-fractie vragen of er door overheveling van de taken van de CRvB naar de vier gerechtshoven geen versnippering van kennis en kwaliteit plaatsvindt en welke maatregelen de regering neemt om te waarborgen dat, bij overheveling van de taken van de CRvB naar de vier gerechtshoven, de gespecialiseerde kwaliteit en specialisatie die de CRvB in de loop der jaren heeft opgebouwd, niet verloren gaat. Voorts vragen deze leden of het onderbrengen van de expertise van het CBb bij de ABRvS het economisch bestuursrecht ten goede zal komen. Deze leden zijn van mening, dat juist het zeer specialistische economisch-financiële recht (mededinging, financiële markten enz.) vraagt om zeer specifieke expertise en gediend is bij een afzonderlijk college.
Wij mogen de leden van de CDA-fractie voor het antwoord op deze vragen kortheidshalve verwijzen naar de beschouwingen die wij daaraan hebben gewijd aan het begin van in paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag, waaruit blijkt dat ook in de nieuw voorgestelde constellatie bij de ABRvS specialismen en deskundigheden behouden blijven en aanwezig zijn. Deze leden refereren niet zonder historisch besef aan het feit dat de CRvB het oudste bestuursrechterlijke college is. Inderdaad ving dit college in 1903 onder het kabinet-Kuyper zijn werkzaamheden aan, toen nog onder de naam «centrale raad van beroep» en met een jurisdictie die zich aanvankelijk beperkte tot ongevallenzaken.[9] Van een «roemloze opdoeking», zoals de leden van de CDA-fractie vrezen, is naar ons oordeel echter geen sprake, integendeel. De kwaliteit en deskundigheid van de CRvB door de jaren heen zijn onomstreden. Wij gaan er zonder meer vanuit dat deze in de constellatie van de gerechtshoven worden voortgezet. Als zodanig kan een langdurig bestaan van een bepaald college echter nooit een argument zijn om een zodanig college tot in lengte van dagen te laten voortbestaan, zo hopen wij dat ook de leden van de CDA-fractie begrijpen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe overzichtelijk het nieuwe proces zal zijn voor burgers en bestuursorganen, daarbij in aanmerking genomen dat er met dit beoogde stelsel ook nog een extra gang naar de cassatierechter wordt geopend. Deze leden constateren dat daarmee de rechtsgang langer en minder uniform wordt. Zij vragen of burgers hierdoor langer in rechtsonzekerheid komen te verkeren en hoe dit probleem kan worden ondervangen.
De voorgestelde wijziging van de rechtsgang voor CRvB-zaken is naar ons oordeel overzichtelijk, in ieder geval even overzichtelijk als thans geldt voor het strafrecht, het privaatrecht en het belastingrecht. Voor een antwoord op de vragen van deze leden over de lengte van de rechtsgang en de rechtseenheid verwijzen wij kortheidshalve naar onze reactie in paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag op de publicatie van de CRvB-rechters in de Volkskrant.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de opvatting van de NVvR deelt, dat de concentratie van kennis onmisbaar is, ook voor overheidsinstanties die, op basis van de duiding die beide colleges geven aan bijvoorbeeld internationale wet- en regelgeving, hun beleidsregels

[9] De schrijfwijze «Centrale Raad van Beroep» met hoofdletters geldt pas sinds de huidige Beroepswet (Stb. 1955, 47) die op 1 januari 1957 in werking is getreden. Wij verwijzen deze leden voor deze en andere wetenswaardigheden over de geschiedenis van de CRvB graag naar de bijdrage van W. Faber «Geschiedenis en organisatie van de Centrale Raad van Beroep» in: R.M. van Male e.a., Centrale Raad van Beroep 1903–2003, Den Haag: Sdu Uitgevers BV, blz. 1–60.

hierop laten aansluiten én voor de bestuursrechtspraak bij de rechtbanken. Ook vragen zij in te gaan op de vrees van de NVvR dat de kwaliteit van de socialezekerheidsrechtspraak, de ambtenarenrechtspraak en de economische bestuursrechtspraak achteruit zullen gaan. De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de regering ervoor zorg draagt dat de expertise behouden blijft. Zij vragen of de regering de opvatting van onder andere de Raad voor de rechtspraak, de NVvR en het CBb deelt, dat het voor het behoud van expertise in de zaken en voor goede rechtspleging voor rechtzoekenden noodzakelijk is om alle kennisdragers, zoals de raadsheren, gerechtsauditeurs en ondersteuning, over te nemen.
Voor een goede kwaliteit en eenduidigheid van de rechtspraak is het van belang dat de daartoe benodigde kennis en specialisaties goed zijn georganiseerd en dat de rechtseenheid is gewaarborgd. Daarvoor geldt niet noodzakelijkerwijs dat, zoals nu in CRvB- en CBb-zaken nog het geval is, de rechtsmacht in hoogste feitelijke instantie bij één rechterlijke college berust. Wat het bestuursrecht betreft, laat de gang van zaken in het belastingrecht zien dat de Hoge Raad als cassatierechter deze taak op uitstekende wijze verricht. Wij delen niet de vrees dat de kwaliteit van de rechtspraak op het gebied van sociale zekerheid, ambtenarenrecht en economisch bestuursrecht er als gevolg van het wetsvoorstel op achteruit zal gaan en verwijzen dienaangaande kortheidshalve naar hetgeen wij aan het begin van paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag hebben opgemerkt over de wijze waarop die kwaliteit blijft gegarandeerd.

De leden van de CDA-fractie menen dat er voor de voorstellen geen robuust draagvlak bestaat en vragen welke consequenties dit heeft voor de invoering van de wet en het functioneren van een gereorganiseerde Raad van State.
Uiteraard betreuren wij het dat het wetsvoorstel nog niet door alle betrokken partijen als een verbetering wordt beschouwd. Wij hopen dat de beantwoording van deze nota naar aanleiding van het verslag bijdraagt aan beter inzicht in de beweegredenen van dit wetsvoorstel en daarmee twijfels over nut en noodzaak van dit wetsvoorstel kan wegnemen. Overigens menen wij dat er geen reden is tot zorg over het functioneren van de volgens de regels in dit wetsvoorstel gewijzigde organisatie van de Raad van State, in het licht van de positieve adviezen die zijn uitgebracht door de beide afdelingen van de Raad.

De leden van de D66-fractie vragen of het niet beter is de expertise van de CRvB over de hoven zo te verdelen dat deze zich in bepaalde rechtsgebieden kunnen specialiseren, aangezien op die manier naast de wens tot integratie in de gewone rechterlijke macht tegemoet gekomen kan worden aan de wens tot behoud van expertise.
Concentratie van verschillende specialismen binnen de sociale zekerheid bij verschillende gerechtshoven is een minder aantrekkelijke oplossing. De voordelen van heldere systematiek en betere bereikbaarheid voor de burger, waartoe de regels van relatieve competentie strekken, gaan dan verloren, terwijl daar slechts een zeer beperkt kwaliteitsvoordeel tegenover staat. Bovendien is het stelsel van sociale zekerheid één geheel. Fragmentatie van de rechtspraak is daarom onwenselijk. Uitgangspunt van de herziening van de gerechtelijke kaart is geweest dat de burger voor rechtspraak terecht moet kunnen in zijn eigen arrondissement of ressort, met dien verstande dat daar om redenen van efficiency of specialisatie uitzonderingen op kunnen bestaan. Het verdelen van de zaken over de vier gerechtshoven past in de piramidale opzet van de rechterlijke macht, waarin de CRvB-zaken volgens het voor alle zaken geldende systeem worden behandeld. Een zoveel mogelijk gelijkvormig systeem schept duidelijkheid voor de burger. Wij verwijzen voorts naar hetgeen wij over het behoud van deskundigheden en specialismen hebben opgemerkt aan het begin van paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de D66-fractie constateren dat in de zaken die het CRvB behandelt voortaan rechtspraak in drie instanties plaatsvindt in plaats van twee. Dit terwijl voorafgaande aan de rechterlijke gang al een integrale herbeoordeling heeft plaatsgevonden in de bezwaarfase bij het bestuursorgaan. Deze leden vragen zich af welke gevolgen dit heeft voor de toegang tot het recht en voor de rechtszekerheid. Zij menen dat het, nu overheid en burger vaak in ongelijke machtsverhouding tot elkaar staan, vanuit de optiek van rechtsbescherming onwenselijk is een extra instantie toe te voegen en vragen welke concrete doelen gesteld worden om de omgang van de overheid met burgers te dejuridiseren.
Beroep in cassatie is een rechtsbeschermingsvoorziening die algemeen gebruikelijk is en zijn waarde heeft bewezen voor zaken die spelen binnen de kolom van de gewone rechterlijke macht. Wij verwijzen deze leden voor een nadere beschouwing over het cassatie-instrument kortheidshalve naar hetgeen wij hebben in paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag hebben opgemerkt in reactie op de in de Volkskrant gepubliceerde opinie van de CRvB-rechters. Voor het bestuursrecht geldt deze rechtsgang ook in belastingzaken. De totale procedure kan daardoor inderdaad soms langer worden dan nu het geval is in CRvB-zaken, maar daar staat tegenover dat de Hoge Raad zo de rechtseenheid, juist ook met andere rechtsgebieden, kan waarborgen. Om te voorkomen dat bij principiële rechtsvragen zaken langdurig op de plank belanden voordat de Hoge Raad daarover in cassatie uitspraak heeft gedaan zullen rechtbanken en gerechtshoven de mogelijkheid krijgen om aan de Hoge Raad een prejudiciële vraag te stellen. Voorts wordt met het voorgestelde artikel 8:118a, derde lid, Awb voor het beroep in cassatie voor de socialezekerheidszaken c.a. sprongcassatie mogelijk.
Anders dan de leden van de D66-fractie lijken te veronderstellen, is het cassatie-instrument er niet alleen voor de overheid. Ook burgers kunnen profiteren van de mogelijkheid van beroep in cassatie, hetgeen ook genoegzaam blijkt uit de praktijk van cassatie in belastingzaken. Illustratief in dit verband is dat zeer binnenkort de mogelijkheid van beroep in cassatie in belastingzaken ook zal worden ingevoerd in de andere landen van het Koninkrijk en in Caribisch Nederland, hetgeen zijn oorsprong vindt in een door de Tweede Kamer aangenomen amendement waartoe vanuit het parlement van een der Caribische landen het initiatief is genomen, juist vanwege de rechtsbeschermingsfunctie die aan het cassatie-instrument wordt toegedicht.[10] In dit licht wekt het enige verbazing te lezen dat de leden van de D66-fractie de invoering van de mogelijkheid van beroep in cassatie onwenselijk lijken te vinden vanuit de optiek van rechtsbescherming. De invoering van het cassatieberoep heeft bepaald niet het oogmerk om de omgang van de overheid met burgers verder te juridiseren. Slechts 4% van de fiscale geschillen die bij een rechtbank zijn aangebracht, komt uiteindelijk bij de Hoge Raad terecht. Wij hebben geen aanleiding te verwachten dat dit voor CRvB-zaken anders is. Wat de vraag van deze leden naar dejuridiserende maatregelen betreft, wijzen wij er graag nog op dat het Ministerie van BZK met behulp van het Kennis- en Informatiecentrum «Passend Contact met de Overheid» overheidsinstanties stimuleert en ondersteunt bij de toepassing en doorontwikkeling van de zogeheten informele aanpak.[11] Met de informele aanpak wordt kort gezegd een minder formalistische aanpak van aanvragen, zienswijzen, klachten en bezwaren bedoeld. Daarbij hoort ook oplossingsgerichte benadering van (mogelijke) conflicten in de publieke dienstverlening, waarmee onnodige juridisering van een conflict kan worden voorkomen. Hierin wordt nauw samengewerkt met andere departementen, decentrale overheden en overheidsinstanties zoals met name de Belastingdienst, het

[10] Kamerstukken II 2009/10, 32 186 (R1901), nr. 18.
[11] Zie hierover nader de brief van de eerste ondergetekende van 9 maart 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VII, nr. 60).

UWV, de SVB en de DUO, dus juist ook de overheidsinstellingen die partij kunnen zijn in geschillen die bij de Hoge Raad terecht kunnen komen.

De leden van de D66-fractie vragen of het acceptabel is dat besluitenfabrieken als de DUO, het UWV en de SVB via hun automatisering feitelijk incalculeren dat een deel van de uitgaande besluiten en beschikkingen onjuist zijn. Zij vragen of het niet beter is te voorkomen dat mensen in een procedure van bezwaar en beroep gezogen worden dan om dat systeem zelf te reorganiseren.
Wij beschikken niet over aanwijzingen dat de genoemde of andere bestuursorganen welbewust juridisch onjuiste beschikkingen uitvaardigen. Binnen de samenwerkingsverbanden van «Passend contact met de overheid» zal de eerste ondergetekende evenwel aandacht vragen voor het door deze leden genoemde punt. De inspanningen van «Passend contact met de overheid» zijn er immers juist op gericht om onnodige bezwaren en beroepen te voorkomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om van de CRvB een vijfde gerechtshof te maken. De leden van de SGP-fractie vragen of de kwaliteit van de rechtspraak ermee gediend is dat de rechtsmacht van de CRvB wordt gelegd bij de vier gerechtshoven. Zij vragen waarom één rechterlijke instantie (een gerechtshof of andere rechterlijke instantie) niet beter waarborgt dat er eenheid in de rechtspraak is.
Wij menen deze leden kortheidshalve te mogen verwijzen naar de beantwoording van soortgelijke vragen van andere fracties eerder in deze paragraaf en in paragraaf 3.1.

3.3. Rechtsmacht CBb-zaken

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het uitgangspunt dat het aan de ABRvS is om eventueel een gespecialiseerde kamer in te richten voor CBb-zaken, maar vragen wat de regering kan doen om de ABRvS er van te overtuigen dat een specialistische kamer wenselijk is en of de wetgever toch ook enige zeggenschap zou moeten kunnen hebben over hoe de nieuwe taken door de ABRvS zouden moeten worden uitgevoerd.
Het verheugt ons dat ook de leden van de PvdA-fractie vinden dat de indeling in kamers bij de ABRvS geen zaak van de wetgever is. Ook voor een omvangrijk en gevoelig terrein als het vreemdelingenrecht is bijvoorbeeld nooit de gedachte opgekomen om wettelijk voor te schrijven dat de ABRvS daarvoor een afzonderlijke kamer moet instellen.
Dit neemt niet weg dat wij graag bereid zijn bij de voorzitter van de ABRvS de wens van deze leden onder de aandacht brengen om een gespecialiseerde kamer voor CBb-zaken in te stellen. Overigens lijkt het moeilijk voorstelbaar dat de overheveling van CBb-zaken naar de ABRvS geen consequenties zou hebben voor de indeling in kamers bij de ABRvS. Een rol voor de wetgever achten wij in dezen echter veel te zwaar geschut. Wij wijzen erop, zoals aan het begin van paragraaf 3.1 van deze nota n.a.v. het verslag opgemerkt, dat de gespecialiseerde deskundigheid in CBb-zaken bij de ABRvS na invoering van het wetsvoorstel verzekerd zal zijn. Dit niet alleen doordat de regering voornemens is alle huidige senior-raadsheren, alle gerechtsauditeurs en al het overige personeel naar de ABRvS te laten overgaan en voor de overige raadsheren de mogelijkheid te openen te worden benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst bij de ABRvS, maar ook doordat de ABRvS reeds nu over de nodige deskundigheid op deze terreinen beschikt. Wij hebben dan ook geen enkele reden om eraan te twijfelen dat de ABRvS de zaken die overkomen van het CBb niet op deskundige wijze zou gaan behandelen. In dit verband merken wij op dat de ABRvS bij het plannen van zittingen

rekening pleegt te houden met de deskundigheid van de staatsraden in relatie tot de op een bepaalde zitting te behandelen zaken.
De leden van de SP-fractie stellen dat de Raad van State geen zaken behandelt op het terrein van het economisch bestuursrecht en geen ervaring heeft met de zaken die nu door het CBb worden behandeld en vragen waarom deze zaken toch naar de Raad van State worden overgeheveld.
Als algemene hoogste bestuursrechter is de ABRvS vertrouwd met de behandeling van een grote diversiteit aan zaken. Soms raken deze zaken ook aan het economisch bestuursrecht (bijvoorbeeld subsidiezaken). Aan het begin van paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag wezen wij er al op dat de ABRvS thans reeds beschikt over leden kent met ruime kennis en ervaring op het gebied van het economische bestuursrecht en het Europees recht. Wij wezen er voorts op dat diverse staatsraden voorheen werkzaam zijn geweest als vice-president van het CBb, dat er tevens staatsraden zijn die hoogleraar zijn of waren met een aanstelling die relevant is voor het werkterrein van het CBb, zoals het Europees economisch recht en dat diverse staatsraden tevens de functie bekleden van raadsheer-plaatsvervanger in het CBb.
Voorts wijzen wij op het voornemen van de regering dat alle huidige senior-raadsheren, alle gerechtsauditeurs en al het overige personeel van het CBb over zullen gaan naar de ABRvS en voor de overige raadsheren de mogelijkheid te openen te worden benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst bij de ABRvS.
Gelet hierop is er geen enkele aanleiding om op het punt van deskundigheid of verloren gaan van kennis problemen te verwachten. Van een «puzzel» is geen sprake. Wij menen dat in het wetsvoorstel op goede gronden een onderscheid is gemaakt tussen de verschillende typen zaken die zich meer lenen voor rechtspraak bij de gerechtshoven dan wel bij de ABRvS. Als gezegd gaat het hier niet om een heel nieuw onderscheid, maar om een onderscheid dat ook al in de wet is gehanteerd voor de rechterlijke bevoegdheid in schadezaken.

De leden van de SP-fractie merken op dat het CBb de belangrijke besluiten van de toezichthoudende overheden toetst en dat de toezichthouders bewust op afstand worden gehouden van de politiek. Zij vragen of de overheveling van de toetsing van deze zaken naar de Raad van State er toe leidt dat deze toetsing dichterbij de overheid wordt geplaatst en of hiermee niet de indruk wordt gewekt dat de overheid deze voor de overheid zelf belangrijke besluiten liever niet meer laat toetsen door de «gewone rechtspraak», maar door de Raad van State. In dit verband wijzen zij er op dat in de ons omringende landen de zaken van toezichthouders en de mededingingszaken worden getoetst door de gewone rechterlijke macht.
Het voorstel om zaken op het terrein van markttoezicht en mededinging over te hevelen van het CBb naar de ABRvS heeft in genen dele het oogmerk om een andere, minder indringende toetsing van daarop betrekking overheidsbesluiten te bewerkstelligen. In paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag hebben wij dit in antwoord op een soortgelijke vraag van deze leden uitvoerig toegelicht. Wij verwijzen kortheidshalve naar die beantwoording.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de ABRvS nu reeds taken heeft als tuchtrechter.
De ABRvS heeft thans geen tuchtrechterlijke taken. Er is overigens geen aanleiding te veronderstellen dat de tuchtrechterlijke taken die thans door het CBb worden uitgeoefend, niet op dezelfde wijze zouden kunnen worden uitgeoefend door de ABRvS.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het verschil in werkwijze tussen het CBb en de ABRvS, met een andere getalsmatige verhouding tussen rechters en juridische ondersteuning, consequenties heeft voor de rechtspositie van de betrokkenen bij het CBb.
Zoals vermeld aan het begin van paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag is het voornemen van de regering om alle senior-raadsheren, alle gerechtsauditeurs en al het overige ondersteunend personeel over te laten gaan van het CBb naar de ABRvS. Dit betekent dat alleen de raadsheren die geen senior-raadsheer zijn, niet overgaan naar de ABRvS. Zij zullen, tenzij zij zelf een andere keuze maken, bij een gerechtshof met volledig behoud van rechtspositie als raadsheer worden benoemd. Daarbij is de regering voornemens voor hen de mogelijkheid te openen te worden benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst bij de ABRvS. In rechtspositioneel opzicht gaat – vanzelfsprekend – niemand die thans bij het CBb werkzaam is erop achteruit. Zoals de leden van de SGP-fractie terecht opmerken is er wel een verschil in werkwijze tussen het CBb en de ABRvS. Veranderingen in de werkwijze hebben echter geen invloed op de rechtspositie van betrokkenen.

4. Rechtseenheid

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de commissie die is ingesteld om voorstellen te doen over de meest wenselijke vorm van een rechtseenheidsvoorziening advies zal uitbrengen.
Wij verwachten het advies vlak voor het zomerreces.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de leden van de ABRvS thans betrokken zijn bij de rechtspraak van de Hoge Raad.
Leden van de ABRvS zijn niet betrokken bij de rechtspraak van de Hoge Raad. Artikel 5a van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren staat hieraan in de weg. Uit dat artikel en de wetsgeschiedenis die aan dat artikel ten grondslag ligt[12] vloeit voort dat alleen wie als president, vice-president of raadsheer reeds lid is van de Hoge Raad, voor een benoeming tot raadsheer in buitengewone dienst in aanmerking kan komen. Anders dan bij de ABRvS kunnen er dus niet rechtstreeks personen van buiten tot raadsheer in buitengewone dienst worden benoemd. En anders dan bij andere gerechten kent de wet niet de figuur van «raadsheer-plaatsvervanger» bij de Hoge Raad.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de rechtspraak die nu nog bij de CRvB ligt niet bij slechts een van de gerechtshoven wordt neergelegd. Zij vragen of daarmee niet veel meer de kwaliteit, efficiency en rechtseenheid gediend worden dan met de spreiding over vier hoven.
Het onderbrengen van de CRvB-rechtspraak bij een van de vier gerechtshoven zou betekenen dat een van die gerechtshoven er enkele duizenden zaken per jaar bij krijgt, waardoor een zeer scheve verhouding zou ontstaan tussen zowel de zaken binnen dat hof als tussen de zaken van dat hof ten opzichte van de andere gerechtshoven. Belangrijker dan dit organisatorische aspect is echter dat een dergelijke verdeling zich niet verdraagt met de regels van relatieve competentie. Wij verwijzen kortheidshalve naar hetgeen wij daarover hebben opgemerkt in paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag in antwoord op vragen van de leden van de fractie van GroenLinks om te reageren op de opinie van de CRvB-rechters. Daarin zijn wij ook uitvoerig ingegaan op de wijze waarop bij CRvB-zaken de rechtseenheid kan worden verzekerd via het daarvoor bestemde instrument van cassatie bij de Hoge Raad, dat ook geldt in het privaatrecht, het strafrecht en het belastingrecht.

---

[12] Zie Kamerstukken II 1986/87, 19 920, nr. 3, p. 2. Die wetsgeschiedenis betreft het toenmalige artikel 84a Wet RO, dat thans artikel 5 Wrra is.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de samenwerking tussen de Hoge Raad en de ABRvS zou lijden onder de invoering van een prejudicieel stelsel, zoals verzocht in de motie-Recourt/Taverne (Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 235). Zij zien niet in waarom een prejudicieel stelsel die samenwerking in de weg zou staan of waarom in het geval van een prejudicieel stelsel leden van de Hoge Raad niet langer staatsraad in buitengewone dienst zouden mogen zijn.
Wij constateren dat in ieder geval de ABRvS in haar advies van 22 juni 2015 naar aanleiding van de motie-Recourt/Taverne beargumenteerd heeft aangeven dat zij dit anders ziet en dat ook de Hoge Raad blijkens diens advies van 22 juni 2015 hierover twijfels lijkt te hebben. Juist omdat er over het vraagstuk van rechtseenheid niet eensluidend wordt gedacht, hebben wij een commissie ingesteld om ons hierover van een advies te voorzien.

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer het advies van de commissie Scheltema wordt verwacht en of dat kan worden betrokken bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel.
Zoals hierboven vermeld in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie verwachten wij het advies vlak voor het zomerreces. Indien het niet meer kan worden betrokken bij (de behandeling van) het voorliggende wetsvoorstel, is het uiteraard goed denkbaar dat dit plaatsvindt bij gelegenheid van het nog in te dienen invoeringswetsvoorstel waarin de regeling van rechtspositionele aspecten zijn beslag zal krijgen alsmede, zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag vermeld, de (andere) prejudiciële procedure waarmee rechtbanken en gerechtshoven de mogelijkheid krijgen in sociale zekerheidszaken e.d. ter bespoediging van de procedure een prejudiciële vraag te stellen aan de Hoge Raad.

De leden van de SP-fractie vragen of rechtseenheid niet moeilijker te bereiken zal zijn nu niet wordt gekozen voor het volledig samenvoegen van de bestuursrechters, bijvoorbeeld in een vijfde bestuursrechtelijk gerechtshof.
Het valt niet te betwisten dat in een constellatie van slechts één hoogste bestuursrechter de rechtseenheid het gemakkelijkst is te bereiken. Wij menen echter dat er zeer goede redenen zijn, die wij hier en elders uiteen hebben gezet, om te komen tot een stelsel van «twin peaks» in het bestuursrecht. Overigens zou bij concentratie van bestuurszaken binnen een vijfde bestuursrechtelijke gerechtshof nog wel de vraag rijzen wat dan de rol zou moeten zijn (of blijven) van de Hoge Raad, dus in die zin komt er dan juist weer een complicerende factor bij. Net zoals in het privaatrecht, het strafrecht en het belastingrecht het geval is, wordt de rechtseenheid bij CRvB-zaken in de nieuwe constellatie verzekerd door de cassatiefunctie bij de Hoge Raad. Voor bestuursrechtelijke zaken waarbij de ABRvS rechter in eerste of hoogste aanleg is, verzekert de ABRvS de rechtseenheid. Voor de meest wenselijke vorm van een rechtseenheidsvoorziening tussen de ABRvS en de Hoge Raad wachten wij de voorstellen van de eerdergenoemde commissie af.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre bij de Hoge Raad expertise aanwezig is op het terrein van het socialezekerheidsrecht en het ambtenarenrecht.
Bij de Hoge Raad is thans enige expertise aanwezig doordat de belastingkamer reeds op enkele deelgebieden van het sociale zekerheidsrecht cassatierechter is (ongeveer 10% van de CRvB-zaken) en de civiele kamer het arbeidsrecht, dat nauw verwant is aan het ambtenarenrecht, in haar taakpakket heeft. Dat neemt niet weg dat invoering van de wet er toe zal leiden dat de Hoge Raad nieuwe expertise moet aantrekken om in de nieuwe zaken op het van de cassatierechter te verlangen hoge kwaliteits-

niveau te kunnen beslissen. Het zal daarbij gaan om raadsheren, advocaten-generaal, wetenschappelijk medewerkers en gerechtssecretarissen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de meerwaarde is van het toevoegen van het CBb aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het tegelijkertijd deconcentreren van de CRvB over de vier gerechtshoven. Zij vragen of het wetsvoorstel op dit punt toekomstbestendig is, welke verbeteringen het oplevert in vergelijking met de huidige werking van het bestuursrechtelijke stelsel en of hiermee daadwerkelijk meer rechtseenheid wordt gerealiseerd. Ook vragen zij op welke wijze kan worden beoordeeld of de beoogde verbeteringen van de werking van het stelsel van bestuursrechtspraak in de praktijk worden gerealiseerd, op welke wijze de effecten van de herstructurering van de Raad van State in 2010 zijn geëvalueerd en of die evaluatie een rol heeft gespeeld bij de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel.
Dit wetsvoorstel bevordert de inzichtelijkheid en eenheid van de hoogste bestuursrechtspraak in hoge mate, alleen al door het feit dat het aantal hoogste bestuursrechters wordt gehalveerd (thans: ABRvS, Hoge Raad, CRvB en CBb; ingevolge dit wetsvoorstel: ABRvS en Hoge Raad). De onderbouwing van het voorstel om CRvB-zaken bij de vier gerechtshoven onder te brengen en CBb-zaken bij de ABRvS, menen wij in de memorie van toelichting te hebben gegeven. Deze berust op inhoudelijke gronden, samenhangend met het karakter dat de betreffende geschillen in overwegende mate bezitten, gecombineerd met de wenselijkheid om de rol van de ABRvS als algemene hoogste bestuursrechter te handhaven. Wij menen, zoals in de memorie van toelichting vermeld, met dit wetsvoorstel een toekomstbestendig stelsel vorm te geven. Hoewel geen enkele wet voor de eeuwigheid is bedoeld, ligt het niet in de rede dat ingrijpende wijzigingen in het stelsel zoals nu worden voorgesteld binnen korte termijn weer zouden worden opgevolgd door geheel andere wijzigingen in het stelsel.
Een evaluatie van de in 2010 doorgevoerde wijziging van de Wet op de Raad van State heeft als zodanig niet plaatsgevonden. Dat was voor de onderbouwing van het nu voorliggende wetsvoorstel naar ons oordeel ook niet nodig. Het is niet moeilijk vast te stellen dat ook na de wijziging van de Wet op de Raad van State nog enkele aspecten in het stelsel moeten worden verbeterd. Met name betreft dit de nu voorgestelde volledige beëindiging van de mogelijkheid van dubbelbenoemingen bij de Raad van State. Ook de ABRvS zelf heeft immers in haar advies over het conceptwetsvoorstel gesignaleerd dat de (beperkte) mogelijkheid van dubbelbenoemingen regelmatig onderwerp van discussie vormt. Dit doet afbreuk aan het gezag van de ABRvS.

De leden van de D66-fractie vragen waarom nog niet is voorzien in de mogelijkheid dat staatsraden deelnemen aan de rechtspraak van de Hoge Raad. Dit zou ook de gelijkwaardigheid van beide organen benadrukken.
Wij achten het verstandig om op dit punt de voorstellen van de door ons ingestelde Commissie rechtseenheid bestuursrecht af te wachten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering meent dat in de huidige situatie rechtseenheid ontbreekt.
Dat vinden wij te sterk uitgedrukt. In paragraaf 5 van het algemeen deel de memorie van toelichting is gewezen op reeds bestaande voorzieningen die de rechtseenheid bevorderen. Over deze thematiek wordt echter niet eensluidend gedacht. Daarom hebben wij een commissie ingesteld, die ons daarover naar verwachting vlak voor het zomerreces zal adviseren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het wenselijk is dat de Hoge Raad, in plaats van een feitenrechter, vragen rond rechtseenheid

beantwoordt op het terrein van het socialezekerheidsrecht en het ambtenarenrecht. Deze leden vragen voorts of het overhevelen van de rechtsmacht van de Centrale Raad van Beroep naar de vier gerechtshoven niet zal leiden tot langere procedures en doorlooptijden en dat daarmee langer onduidelijkheid blijft bestaan over belangrijke rechtsvragen in de betrokken zaaksoorten.
Voor een beschouwing van de functie van de Hoge Raad als cassatierechter, ook in bestuursrechtelijke zaken, en over de vermeende verlenging van proceduretijd mogen wij deze leden kortheidshalve verwijzen naar de reactie die wij op verzoek van de fractie van GroenLinks in paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag hebben gegeven op de in de Volkskrant gepubliceerde opinie van de CRvB-rechters.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre op dit moment verschil van inzicht bestaat tussen de ABRvS en de Hoge Raad over de toepassing van bepaalde bestuursprocesrechtelijke regels en of het de verwachting is dat het aantal gevallen waarin procedures uiteenlopen groter zal worden als de Hoge Raad meer zaken doet. Ook vragen zij in hoeverre de door beide rechterlijke instanties gegeven interpretatie leidend is en hoe de kruisbenoemingen in de praktijk werken.
Van grote verschillen van inzicht tussen de ABRvS en de Hoge Raad over de toepassing van het bestuursprocesrecht is geen sprake. Op kleinere onderdelen zijn her en der verschillen waarneembaar, maar daarvoor kunnen goede redenen zijn, omdat deze kunnen samenhangen met het verschillende karakter van de zaken of rechtsgebieden (enerzijds belastingrecht, gekenmerkt door tweepartijenverhoudingen en anderzijds ordenend bestuursrecht, veelal gekenmerkt door meerpartijenverhoudingen). Wij verwachten geenszins dat de verschillen juist groter worden als de Hoge Raad meer zaken gaat doen. Op dit moment voorzien gemengde kamers binnen de ABRvS waarin raadsheren van de Hoge Raad als staatsraad in buitengewone dienst participeren en afstemmingsoverleg tussen beide colleges in rechtseenheid tussen beide colleges. De «kruisbenoemingen» werken thans slechts naar één kant. Wij verwijzen naar het antwoord dat wij hiervoor hebben gegeven op de daartoe strekkende vraag van de leden van de VVD-fractie.

5. Rechtspositionele gevolgen

De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie vragen wanneer het wetsvoorstel met betrekking tot de personele en rechtspositionele gevolgen zal worden ingediend. De leden van de CDA-fractie achten het van belang beide wetsvoorstellen in samenhang met elkaar te behandelen.
Wij verwachten dit invoeringswetsvoorstel nog dit jaar bij de Tweede Kamer te kunnen indienen. Een gelijktijdige behandeling achten wij niet noodzakelijk en ook niet aangewezen in verband met de beoogde invoeringsdatum van 1 juli 2017. Wij merken hierbij op dat het ook bij andere grote wetgevingstrajecten niet ongebruikelijk is om een invoeringswetsvoorstel pas later te behandelen. Een recente voorbeelden is het wetgevingstraject voor de Omgevingswet.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering – vooruitlopend op het overleg met de NVvR en de centrales van overheidspersoneel – een indicatie kan geven hoeveel personeel boventallig zal worden ten gevolge van het opheffen van het CBb en de CRvB en hoeveel personeel elders, namelijk bij een van de vier gerechtshoven, zal moeten gaan werken.

Ultimo 2015 omvatte de bezetting van de CRvB 215 fte (waarvan 35 fte rechters) en die van het CBb 61 fte (waarvan 18 fte rechters). Het voornemen van de regering is dat alle medewerkers van de CRvB (dus alle rechters, gerechtsauditeurs en gerechtsambtenaren) zullen overgaan naar de gerechtshoven, dat alle huidige senior-raadsheren, alle gerechtsauditeurs en alle gerechtsambtenaren in het CBb overgaan naar de ABRvS en dat de overige raadsheren in het CBb zullen overgaan naar een gerechtshof. Van boventalligheid zal dus geen sprake zijn.

De leden van de SP-fractie vragen of het wetsvoorstel de rechtspositie open laat om onderhandelingen achter de schermen tussen de Raad van State en de rechtspraak ten aanzien van de positie van de raadsheren van het CBb mogelijk te maken. Zij vragen of het niet in strijd is met de trias politica, artikel 117 Grondwet en de rechtsstatelijkheid om de regeling van de rechtspositie van voor het leven benoemde raadsheren en overig personeel over te laten aan de uitkomst van onderhandelingen tussen partijen met verschillende belangen. Voorts vragen zij of kan worden gegarandeerd dat dit aspect tegelijk met het onderhavige wetsvoorstel wordt behandeld.
De overgang van rechters en gerechtsauditeurs wordt – vanzelfsprekend – bij wet geregeld. Hiervoor wordt als gezegd nog dit jaar een invoeringswetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. De Tweede en Eerste Kamer kunnen zich hier dus ten volle over uitspreken. Dit wordt dus niet «achter de schermen» geregeld, zoals deze leden suggereren. Uiteraard vindt wel tevoren zorgvuldig overleg plaats tussen en met partijen over de wijze waarop de overgang van rechters en andere bij de op te heffen colleges werkzame personen het beste kan worden geregeld. Het wetsvoorstel zal uiteraard ook aan de NVvR worden voorgelegd. De rechtspositionele aspecten worden dus, voor zover deze regeling op wetsniveau behoeven, wel degelijk in volle openbaarheid geregeld, zij het niet in het nu voorliggende wetsvoorstel. Een gelijktijdige behandeling van beide wetsvoorstellen achten wij als gezegd niet noodzakelijk en ook schadelijk voor het invoeringstraject. Uiteraard kunnen het nu voorliggende wetsvoorstel en het invoeringswetsvoorstel slechts op hetzelfde tijdstip in werking treden (beoogde datum is 1 juli 2017). Dit zal in het invoeringswetsvoorstel worden vastgelegd, zoals eerder is toegezegd in reactie op het advies van de Rvdr. Wij vermogen al met al niet in te zien op welke wijze een en ander strijdig zou zijn met artikel 117 van de Grondwet, de trias politica of de rechtsstatelijkheid.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de bezoldiging van staatsraden hoger is dan die van raadsheren bij onder andere het CBb, CRvB en de gerechtshoven en zo ja, wat hiervan de reden is. In dit verband vragen zij ook waarom dit wetsvoorstel niet wordt aangegrepen om het verschil in salariëring weg te nemen of in ieder geval te verkleinen.
De bezoldigingssystematiek van staatsraden verschilt van die van raadsheren in gerechtshoven, de CRvB en het CBb. Staatsraden ontvangen een vaste bezoldiging, die, uitgaande van een volledige dienstbetrekking, per 1 januari 2016 € 9.818,34 per maand bedraagt (art. 1, derde lid, Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman, zoals laatstelijk gewijzigd bij regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 januari 2016; Stcrt. 2016, 3844). Voor raadsheren in het CBb, de CRvB en de gerechtshoven gelden de volgende maandsalarissen (art. 7, tweede lid, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren jo. bijlage bij het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren, uitgaande van de daarin nog met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2016 aan te brengen wijzigingen):
senior-raadsheren:
– aanvangssalaris: € 7.124,52

– na 1 jaar: € 7.585,09
– na 2 jaar: € 8.130,93
– na 3 jaar: € 8.415,90

raadsheren:

– aanvangssalaris: € 7.124,52
– na 1 jaar: € 7.349,47
– na 2 jaar: € 7.585,09
– na 3 jaar: € 7.853,81

Reden voor het verschil in bezoldiging is dat de bezoldiging van leden van Hoge Colleges van Staat, waaronder dus ook van de staatsraden in de ABRvS, procentueel is gekoppeld aan het ministerssalaris. Hiertoe is in 2008 besloten (zie Kamerstukken II 2007/08, 31 387, nr. 3, 2–3). Wij zien geen aanleiding wijzigingen aan te brengen in de beide bezoldigingssystematieken.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of het juist is dat de Raad van State slechts enkele raadsheren van het CBb wil overnemen en of het niet logischer zou zijn alle raadsheren van het CBb over te laten gaan naar de Raad van State, vanuit het principe «mens volgt werk» en het rechtsstatelijke uitgangspunt dat rechters niet van hun zaken gehaald dienen te worden.
Zoals vermeld aan het begin van paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag is het voornemen van de regering dat alle huidige senior-raadsheren, alle gerechtsauditeurs en al het overige personeel van het CBb zal overgaan naar de ABRvS. Het ligt uiteraard in de rede dat de senior-raadsheren bij de ABRvS de behandeling van hun eigen zaken voortzetten. Voorts is de regering voornemens voor de overige raadsheren die overgaan naar een gerechtshof de mogelijkheid te openen te worden benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst bij de ABRvS, in welke hoedanigheid zij in ieder geval hun lopende zaken kunnen afhandelen. Er is dus geen sprake van dat rechters in het CBb «van hun zaken worden gehaald». Voor een nadere beschouwing over de rechtsstatelijke aspecten verwijzen wij deze leden naar onze beantwoording van hun vraag over artikel XXIX aan het slot van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de personele gevolgen van opheffing van het CBb en de CRvB kunnen worden geregeld, gelet op het feit dat de raadsheren bij deze colleges niet – anders dan op eigen verzoek – kunnen worden overgeplaatst, zodat een overgang van rechtswege noodzakelijk lijkt. Ook vragen zij of de regering het uitgangspunt van de Raad voor de rechtspraak deelt («mens volgt werk») dat bij overheveling van de rechtsmacht naar de Raad van State respectievelijk de gerechtshoven het voltallige personeel mee over dient te gaan.
Het is inderdaad zo dat overgang van rechters in het CBb en de CRvB naar de ABRvS respectievelijk de gerechtshoven bij wet geregeld dient te worden, op de gronden die de leden van de CDA-fractie daarvoor noemen. Zoals hierboven reeds vermeld, is het voornemen van de regering dat alle huidige senior-raadsheren, alle gerechtsauditeurs en alle overige personeelsleden van het CBb overgaan naar de ABRvS en al die diegenen die werkzaam zijn bij de CRvB (dus alle rechters, gerechtsauditeurs en gerechtsambtenaren) naar de gerechtshoven.

De leden van de D66-fractie vragen naar de gevolgen van de rechtspositie van de rechters van het CBb en de continuïteit van kennis en de kwaliteit van de rechtspraak op dit gebied als de rechters van het CBb niet overgaan naar de Raad van State. Ook vragen zij hoe het overgangsrecht, dat bepaalt dat de zaken van het CBb overgaan naar de Raad van State in de stand waarin ze zich bevinden, zich verhoudt tot het beginsel dat slechts die rechters meewerken aan een beslissing die zelf de zaak ter

zitting hebben behandeld. Deze leden vragen voorts of de verschillen tussen de werkwijzen van de ABRvS en het CBb geen cultuurverschillen gaan opleveren en of de binnen deze werkwijzen gevraagde competenties niet zodanig van elkaar verschillen dat één-op-één overgang van rechters en medewerkers problemen zal gaan opleveren.
Reeds door de voorgenomen overgang van alle huidige senior-raadsheren, alle gerechtsauditeurs en alle overige personeelsleden van het CBb naar de ABRvS en de mogelijkheid die voor de overige raadsheren wordt geopend om benoemd te worden tot staatsraad in buitengewone dienst bij de ABRvS, is de continuïteit van kennis en kwaliteit binnen het CBb verzekerd. Wij verwijzen voorts naar de beschouwingen die wij in het begin van paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag hebben gegeven.
Het door de leden van de D66-fractie genoemde beginsel dat slechts die rechters meewerken aan een beslissing die zelf de zaak ter zitting hebben behandeld, is uiteraard wel een hoofdregel, maar geen absoluut beginsel (wij verwijzen deze leden ook naar de beantwoording van op dit onderwerp betrekking hebbende vragen van de leden van de SP-fractie aan het slot van deze nota naar aanleiding van het verslag waar het betreft artikel XXIX). Dit neemt overigens niet weg dat het juist de bedoeling is dat rechters van de CRvB en het CBb hun nog lopende zaken na de transitie voltooien. Bij de CRvB kan dit worden bewerkstelligd doordat de raadsheren van de CRvB, die na de transitie raadsheer in een gerechtshof worden, hun zaken die bij dat hof komen te berusten aldaar kunnen voortzetten en voor wat betreft de zaken die bij een ander hof komen te berusten hun zaken bij dat andere hof kunnen afdoen als raadsheer-plaatsvervanger. Dit laatste is mogelijk doordat krachtens artikel 58, tweede lid, Wet RO rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast in een gerechtshof van rechtswege raadsheer-plaatsvervanger zijn in de overige gerechtshoven. Wat het CBb betreft geldt dat het in de rede ligt dat de senior-raadsheren, die allen overgaan naar de ABRvS, uiteraard de behandeling van hun eigen zaken zullen voortzetten. De overige raadsheren die overgaan naar een gerechtshof, zullen de behandeling van hun eigen zaken eveneens bij de ABRvS kunnen voortzetten, omdat de regering voor hen voornemens is de mogelijkheid te openen te worden benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst bij de ABRvS.
Er zijn geen aanwijzingen dat de cultuurverschillen tussen het CBb en de ABRvS zodanig zijn dat dit een overgang van het personeel naar de ABRvS in de weg zal staan. Ter illustratie moge dienen dat er ook nu al diverse staatsraden bij de ABRvS werkzaam zijn die eerder als raadsheer bij het CBb hebben gewerkt en/of die daar thans tevens als raadsheer-plaatsvervanger zijn benoemd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de rechtspositionele gevolgen voor de medewerkers van de op te heffen colleges niet in het wetsvoorstel zijn geregeld en of de regering het wenselijk acht dat de medewerkers van de op te heffen colleges meegaan naar de situatie in de nieuwe structuur, om kwaliteit en continuïteit te behouden.
De leden van de SGP-fractie vragen om duidelijkheid te bieden over de denkrichtingen met betrekking tot de rechtspositionele gevolgen.
De rechtspositionele gevolgen zijn niet in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen omdat daarover zorgvuldig overleg moet worden gevoerd met alle betrokken partijen. Daartoe behoren uiteraard de twee op te heffen colleges (CRvB en CBb), de Raad van State, de NVvR en de Rvdr. Wij vinden het onjuist op dit overleg nu reeds een voorschot te nemen door in dit wetsvoorstel reeds voorstellen dienaangaande op te nemen. Als gezegd zullen de rechtspositionele gevolgen derhalve hun beslag krijgen in een afzonderlijk invoeringswetsvoorstel, dat wij nog dit jaar bij de Tweede Kamer willen indienen.

Zoals hierboven vermeld is de regering voornemens om al het ondersteunend personeel (gerechtsauditeurs en gerechtsambtenaren) van de CRvB en het CBb te laten overgaan naar de gerechtshoven respectievelijk de ABRvS. Hetzelfde geldt voor de alle rechters van de CRvB en alle huidige senior-raadsheren van het CBb. Voor de overige raadsheren van het CBb wier benoeming wordt gewijzigd in een benoeming bij een gerechtshof, is de regering voornemens de mogelijkheid te openen te worden benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst bij de ABRvS. Reeds op deze wijze blijven in de nieuwe structuur de kwaliteit en de continuïteit behouden.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de bestaande rechtspositie van alle betrokkenen wordt gewaarborgd als de dubbelbenoemingen bij de Raad van State met onmiddellijke ingang beëindigd worden.
De leden van de Raad van State die thans een dubbelbenoeming hebben, zijn en blijven voor het leven benoemd. Na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel behouden zij hun huidige taakomvang en daarmee ook de bezoldiging die zij thans ontvangen, die immers is afgestemd op de vastgestelde taakomvang. Na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel wordt die taak echter nog slechts in een van beide afdelingen van de Raad van State verricht. Betrokkenen kunnen ervoor kiezen lid te blijven van de ABRvS. In dat geval zal hun benoeming in de AARvS bij koninklijk besluit worden beëindigd.

6. Administratieve lasten / financiën

De leden van de CDA-fractie vragen welke kosten, incidenteel en structureel, het voorliggende wetsvoorstel naar verwachting zal meebrengen, zowel voor de betrokken instanties als voor burgers en bedrijven. In dit verband vragen deze leden ook naar de verwachte doorlooptijden, die immers een economische factor op zichzelf zijn.

Er zal inderdaad sprake zijn van eenmalige kosten en structurele kosten. De kosten zijn inmiddels nader in beeld gebracht, zodat geen sprake meer is van forse onzekerheidsmarge waarvan nog in de memorie van toelichting melding werd gemaakt.
De eenmalige kosten hangen samen met de tijdelijke leegstand van de gebouwen waarin de CRvB en het CBb thans zijn gehuisvest, verhuisbewegingen en verbouwingen bij de gerechtshoven en (systeem)aanpassingen bij de organisaties die door dit wetsvoorstel worden geraakt: naast de Raad van State, het CBb, de CRvB en de gerechtshoven, zullen ook bestuursorganen zoals het UWV en de SVB (systeem)aanpassingen moeten doorvoeren.
Daarnaast zal er sprake zijn van kosten voortvloeiend uit het sociaal plan en andere – al dan niet tijdelijke personele consequenties bij de overgang van het CBb naar de ABRvS.
Bij elkaar worden de incidentele kosten op circa € 19 mln. geschat, verspreid over de periode 2017–2022.
De structurele kosten hangen vooral samen met het openstellen van cassatie voor zaken waar thans de CRvB de hoogste rechterlijke instantie is. Deze kosten worden geschat op ruim € 9,5 mln. Verder zal worden voorzien in de financiering van de hiervoor bedoelde uitbreiding van de AARvS. Daarnaast is er nog een structurele kostenpost die samenhangt met de verspreiding van de CRvB over de vier gerechtshoven: het gaat daarbij met name om extra huisvestingskosten.
Bij elkaar worden de structurele (meer)kosten geschat op circa € 11 mln.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie waarom wordt gekozen voor een nieuwe stelselverandering, nog voordat de vorige stelselverandering (herziening gerechtelijke kaart) is geëvalueerd en voordat alle noodzake-

lijke vernieuwingen van het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) zijn doorgevoerd.
De organisatorische veranderingen als gevolg van de herziening van de gerechtelijke kaart zijn inmiddels afgerond. In de nieuwe gerechtelijke kaart hebben de vier gerechtshoven, naast de behandeling van zaken op de meest voorkomende terreinen, ruimere mogelijkheden om de vereiste specialisatie te organiseren. De nieuwe inrichting biedt daarom bij uitstek een goede basis voor een verantwoorde overheveling van de CRvB-rechtspraak naar de gerechtshoven. De nu voorgestelde stelselwijziging heeft, anders dan de herziening van de gerechtelijke kaart en Kwaliteit en Innovatie (KEI), geen gevolgen voor de elf rechtbanken. Die structuur blijft immers ongewijzigd. Het enige indirecte gevolg voor de rechtbanken is dat zij voor sommige zaken een andere hogerberoepsrechter boven zich krijgen en voor sommige zaken een cassatierechter. Wat KEI betreft verwachten wij geen noemenswaardige effecten van de overgang van de CRvB naar de vier gerechtshoven en van het CBb naar de ABRvS. De digitaliseringstrajecten bij de CRvB en het CBb sluiten vrijwel naadloos aan op die bij de vier gerechtshoven en de ABRvS.

7. Consultaties

De leden van de VVD-fractie vragen of de termijn voor de internetconsultatie bij het wetsvoorstel langer was dan gebruikelijk en of er algemene termijnen bestaan voor internetconsultaties.
Voor de internetconsultatie gelden geen vaste termijnen. In de praktijk worden zeer uiteenlopende consultatietermijnen gehanteerd, variërend van enkele dagen tot ruim negen maanden. In het onderhavige geval heeft het kabinet parallel aan de internetconsultatie advies gevraagd aan enkele colleges. Gelet op de aard en de omvang van het wetsvoorstel is gekozen voor een adviestermijn van ongeveer vier maanden. Bij het bepalen van deze termijn is uit het oogpunt van zorgvuldigheid ook rekening gehouden met het feit dat de consultatietermijn precies aanving op het moment dat het kerstreces begon. De termijn voor de internetconsultatie is hier op afgestemd.

De leden van de SP-fractie vragen wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor de uitgebreide kwaliteits- en kennisinfrastructuur van de CRvB, die volgens de CRvB niet in stand is te houden bij een verdeling van de zaken en de medewerkers over de vier gerechtshoven.
Wij menen deze leden voor het antwoord op deze vraag kortheidshalve te mogen verwijzen naar de beantwoording in paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag, waaronder de antwoorden die wij deze leden hebben geven op hun vraag om te reageren op de brief van de Landelijke Cliënten Raad.

De leden van de SP-fractie vragen om een reactie op het standpunt van de CRvB dat de rechtsongelijkheid niet altijd zal kunnen worden ondervangen door de cassatiemogelijkheid bij de Hoge Raad, aangezien er ook moet worden gekeken naar de feiten en omstandigheden van een concreet geval.
Voor een beschouwing over de omvang van de cassatietaak van de Hoge Raad mogen wij deze leden kortheidshalve verwijzen naar de reactie die wij in paragraaf 3.1 van deze nota op verzoek van de leden van de fractie van GroenLinks hebben gegeven op de in de Volkskrant gepubliceerde opinie van de rechters van de CRvB.

De leden van de SP-fractie vragen of het voorstel om geschillen waarin bedrijven tegen belangrijke besluiten van de overheid opkomen, weg te halen bij een door derden gewaardeerde gespecialiseerde hoogste rechtscollege en buiten de gewone rechterlijke macht te plaatsen

negatieve consequenties heeft voor het vestigings- en investeringsklimaat in Nederland, gezien het belang van een volkomen onafhankelijk en deskundig imago van de hoogste rechters in het economisch bestuursrecht.
Wij verwachten geen enkel negatief gevolg voor het vestigings- en investeringsklimaat in Nederland van het overhevelen van deze zaken van de CBb naar de ABRvS. Evenals de rechtspraak bij het CBb voldoet ook de rechtspraak bij de ABRvS aan de hoogste maatstaven van onafhankelijkheid en deskundigheid. Overigens wijzen wij erop dat het CBb geen deel uitmaakt van de gewone rechterlijke macht. Zoals in antwoord op andere vragen van deze leden reeds betoogd, zullen ook bij de ABRvS de voor deze zaken benodigde specialismen en deskundigheden zijn gewaarborgd.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikelen I, II en III

Artikel I, onderdelen A, B, C, D en F

De leden van de SP-fractie vragen hoe de «splitsing» van de Raad van State zich verhoudt tot de opmerking dat de eenheid van de Raad van State behouden moet blijven en zelfs een leidend uitgangspunt is.
Zoals hiervoor is opgemerkt, hecht het kabinet er aan de voordelen te behouden van het «onder één dak» uitoefenen van de beide taken van de Raad van State. Om die reden wordt in het onderhavige wetsvoorstel weliswaar voorgesteld de beide taken die binnen de Raad van State worden uitgeoefend scherper te onderscheiden, maar blijft de eenheid van de Raad behouden.

De leden van de SP-fractie vragen wie bepaalt wie wordt voorgedragen voor benoeming als staatsraad en aan welke voorwaarden een kandidaat moet voldoen en wie daarover oordeelt. In dit verband vragen zij hoe de regering de benoeming als staatsraad beoordeelt van een ambtenaar die inhoudelijk verantwoordelijk was voor de Raad van State op het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
De leden en de staatsraden worden bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de Minister van Veiligheid en Justitie benoemd. Aan de voordracht gaat thans een aanbeveling van de Raad van State vooraf. Zoals hiervoor is opgemerkt, strekt het onderhavige wetsvoorstel ertoe dit onderdeel van de procedure te wijzigen; de aanbeveling ter zake van de benoeming van leden van de Raad van State blijft uitgaan van de Raad van State, maar geschiedt in overeenstemming met de voorzitter van de ABRvS, voor zover deze leden worden benoemd in de ABRvS. De aanbeveling ter zake van de benoeming van de staatsraden zal uitgaan van de afdeling waarvan de staatsraad deel zal gaan uitmaken.
De Raad van State heeft in een notitie de kwaliteitseisen geformuleerd die voor de Raad uitgangspunt zijn bij de externe werving en selectie van staatsraden. Deze notitie, waar wij deze leden kortheidshalve naar mogen verwijzen, is te vinden op de website van de Raad van State.[13] Vacatures worden in de Staatscourant gepubliceerd onder opgave van het profiel van de gezochte kandidaat of kandidaten.
Wat betreft de vraag van de leden van de SP-fractie over de benoeming tot staatsraad in buitengewone dienst van een ambtenaar van het Ministerie van Veiligheid en Justitie verwijzen wij kortheidshalve naar de

[13] Zie de link naar deze notitie op www.raadvanstate.nl/over-de-raad-van-state/organisatie/samenstelling.html, onder het kopje «Kwaliteiten».

antwoorden op de daarop betrekking hebbende Kamervragen van de heer Van Nispen (Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2169).

Artikel III

De leden van de SP-fractie vragen waar de wijziging in het overgangsrecht bij de vorige wijziging van de Wet op de Raad van State voor nodig is en wat de toevoeging «met dien verstande dat een benoeming in de Afdeling bestuursrechtspraak slechts op verzoek van het lid kan worden beëindigd» inhoudt.
De wijziging van artikel XIV van de wet van 22 april 2010 tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State (Stb. 2010, 175) is nodig, aangezien in dat – thans nog geldende – artikel wordt verwezen naar «de derde volzin van artikel 2, derde lid» en dit artikellid als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel niet langer uit drie volzinnen bestaat. De in die derde volzin opgenomen waarborg dat een benoeming in de ABRvS slechts op verzoek van het lid kan worden beëindigd, wordt daarom uitgeschreven. Materieel biedt deze wijziging de garantie dat de leden van de Raad van State op wie artikel XIV (nog) van toepassing is en die thans nog een dubbelbenoeming hebben, na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel ervoor kunnen kiezen lid te blijven van de ABRvS. In dat geval zal hun benoeming in de AARvS bij koninklijk besluit worden beëindigd.

Artikel IV

De leden van de SP-fractie vragen of de wijziging van artikel 8:118g (meer in het bijzonder het vierde lid) met zich meebrengt dat de behandeling bij de Hoge Raad in beginsel met gesloten deuren plaatsvindt. Zij vragen of dat wenselijk is, aangezien voor de zaken die de CRvB nu behandelt, zoals sociale zekerheidszaken, het uitgangspunt is dat die in de openbaarheid behandeld moeten worden.
Hier is aangesloten bij hetgeen voor beroep in cassatie in het bestuursrecht gebruikelijk is (vgl. art. 29c Algemene wet inzake rijksbelastingen). Wij merken volledigheidshalve op dat voor cassatieprocedures over sociale zekerheid – die alleen op rechtsvragen zien – een openbare behandeling niet verplicht is onder artikel 6 EVRM.[14] De Hoge Raad heeft overigens ingevolge het voorgestelde artikel 8:118g te allen tijde de mogelijkheid om te bepalen dat de zitting openbaar is.

Artikel XXIX (overgangsrecht CBb)

De leden van de SP-fractie vragen of het van rechtswege overdragen van de bij het CBb aanhangige zaken in de stand waarin zij zich bevinden, niet in strijd is met de rechtsstatelijkheid. Zij vragen in hoeverre gespecialiseerde rechters door de wetgever van hun zaken mogen worden gehaald in het kader van een reorganisatie.
Zoals wij in paragraaf 5 van deze nota naar aanleiding van het verslag beargumenteerd hebben aangegeven in antwoord op een soortgelijke vraag van deze leden, is er geen sprake van dat rechters in het CBb «van hun zaken worden gehaald». De aanvullende vraag van deze leden of het beëindigen van de deelname van een rechter aan een bepaalde zaak als gevolg van een reorganisatie door de wetgever mogelijk is, kan bevestigend worden beantwoord. Zoals in paragraaf 6 van deze nota naar aanleiding van het verslag is uiteengezet in antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie, is er geen onvoorwaardelijk beginsel dat een zaak met de behandeling waarvan een bepaalde rechter een begin heeft

[14] Vgl. EHRM 8 februari 2005, nr. 55953/00 (Miller/Zweden).

gemaakt, altijd door diezelfde rechter moet blijven behandeld. Dat zou praktisch gezien al niet kunnen omdat het door ziekte, ontslag e.d. altijd kan gebeuren dat een andere rechter een zaak moet overnemen. Wél relevant is de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 6 EVRM met de strekking dat een rechter gedurende zijn aanstelling «irremovable» is. Dit gaat echter niet zo ver dat een gerecht niet door (grond)wetswijziging zou kunnen worden opgeheven in het kader van een reorganisatie van de rechtspraak. Voor de rechtspositie van individuele rechters, werkzaam bij het op te heffen gerecht – met name van diegenen die voor het leven zijn benoemd – zal dan echter een goede overgangsregeling moeten worden getroffen, zoals behoud van salaris of het aanbieden van een positie als rechter in een ander gerecht.[15] Bij de opheffing van het CBb wordt aan al deze voorwaarden voldaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

[15] Vgl. P.M. van den Eijnden, Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief (diss.), Serie Staat en Recht deel 3, Radboud Universiteit Nijmegen, Kluwer 2011, blz. 94 en 188–189.